

Tilburg University

'De georganiseerde misdaad moest worden bestreden'

Hirsch Ballin, E.M.H.

Published in:
Zuiver zaken doen

Publication date:
2013

Document Version
Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

Citation for published version (APA):
Hirsch Ballin, E. M. H. (2013). 'De georganiseerde misdaad moest worden bestreden'. In *Zuiver zaken doen: Tien jaar Bibob belicht* Justis, Ministerie van Veiligheid en Justitie.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.



Dienst Justis
Ministerie van Veiligheid en Justitie

Zuiver zaken doen

Tien jaar Bibob belicht

Zuiver zaken doen

Tien jaar Bibob belicht

Inhoud

Voorwoord door Ivo Opstelten, minister van Veiligheid en Justitie	5
Inleiding door Carol Verheij en Albert van Beek, Landelijk Bureau Bibob, Justis	6
Van New York via Amsterdam naar de Wet Bibob <i>Cyrille Fijnaut</i> - emeritus hoogleraar, Tilburg University	12
‘De georganiseerde misdaad moest worden bestreden’ <i>Ernst Hirsch Ballin</i> - oud-minister van Justitie; hoogleraar, Tilburg University	20
De Amsterdamse lessen <i>Kees Lacet, Anne-Claire Köbben, Bart de Graaf en Brian Varma</i> - (voormalig) Van Traa-teamleden	26
‘Dordrecht kan de Wet Bibob niet meer missen’ <i>Arno Brok</i> - Burgemeester van Dordrecht, ambassadeur van Bibob	38
Zacht waar het kan, hard waar het moet <i>Lodewijk van der Grinten</i> - Algemeen directeur, Koninklijke Horeca Nederland (KHN)	44
RIEC en LIEC vullen gat tussen toepassing en toetsing <i>Karel Schuurman en Erwin Rouwenhorst</i> - Hoofd LIEC resp. Hoofd RIEC Den Haag	48
‘Gemeente Den Haag is voldoende toegerust om criminelen te weren’ <i>Jozias van Aartsen</i> - Burgemeester van Den Haag	56
Schijnconstructies ondervangen <i>Ruben Scholte</i> - senior medewerker, Landelijk Bureau Bibob	62
Het bestuursorgaan en de vergewisplicht <i>Reimer Veldhuis</i> - advocaat-partner, Pels Rijcken, het kantoor van de Landsadvocaat	74
‘De waarde van de Kwaliteitscommissie Bibob’ <i>Hans Blok</i> - voorzitter, Kwaliteitscommissie Bibob	82
Hoe doen de bureaus het? <i>Dirk Van Daele</i> - hoogleraar, Katholieke Universiteit Leuven (België)	90
Bestrijden zonder grenzen <i>Kees Riezebos en Cyril Springveld</i> - directeur resp. beleidsmedewerker, Directie Veiligheid en Bestuur, ministerie van Veiligheid en Justitie	98
De onzichtbare vijand <i>Henk van de Bunt en Karin van Wingerde</i> - hoogleraar resp. universitair docent, Erasmus Universiteit Rotterdam	104
Tien jaar Bibob - feiten en cijfers	114

Voorwoord



Als minister van Veiligheid en Justitie en oud-burgemeester ben ik verheugd u deze jubileumbundel ter gelegenheid van het 10-jarig bestaan van Bibob te mogen aanbieden.

Bibob heeft zich in de afgelopen tien jaar bewezen als een bijzonder effectief instrument voor de overheid. Effectief bij het voorkomen dat criminelen in de bovenwereld voet aan de grond krijgen en met hun uit misdrijf verkregen geld in de samenleving actief kunnen zijn. Hiermee zorgt Bibob ervoor dat de branche zuiver blijft en de overheid op een verantwoorde manier met die branche zaken kan doen. Kortom: 10 jaar Bibob staat voor 'zuiver zaken doen' - voor ondernemingen, de overheid én de maatschappij.

De Wet Bibob heeft de afgelopen jaren al voor positieve resultaten gezorgd. Per 1 juli 2013 is ze uitgebreid tot andere kwetsbare sectoren, zoals vastgoed en huisjesmelkerij. Ook zijn de mogelijkheden voor de bestuursorganen, ondersteund door de Regionale Informatie- en Expertisecentra, in de wet uitgebreid. Tenslotte is een goede bestuurlijke informatiepositie van cruciaal belang. Het Landelijk Bureau Bibob, onderdeel van Justis, heeft hierin steeds een centrale rol ingenomen en is door de jarenlange onderzoekservaring uitgegroeid tot het expertisecentrum op het gebied van de Wet Bibob.

In de toekomst zal de samenwerking in de Bibob-keten leiden tot een verdere daadkrachtige aanpak. Zo kunnen bestuurders, vanuit hun leidende rol, Bibob nóg effectiever inzetten om hun gemeente, provincie of publieke domein 'schoon' te houden.

Ik dank een ieder die haar of zijn kennis, vaardigheden en ervaringen in deze bundel heeft ingebracht. Het is een prachtig boek geworden, dat voldoende inspiratie biedt voor de volgende tien - opnieuw succesvolle - jaren Bibob.

Ivo Opstelten

Minister van Veiligheid en Justitie

Inleiding

Zuiver zaken doen

Deze jubileumbundel geeft u een zo breed mogelijk beeld van tien jaar Bibob. Een keur aan wetenschappers, beleidsmakers en praktijkmensen hebben we gevraagd een bijdrage te leveren. Hierdoor hopen we u een goed beeld te geven waar Bibob vandaan komt, waar we nu staan en wat het ons wellicht gaat brengen. We laten niet alleen positieve geluiden horen, ook de discussie komt aan bod. Dat past in het streven van Justis en het Landelijk Bureau Bibob (LBB) naar continu verbeteren.

De Wet Bibob was tien jaar geleden niet alleen nieuw voor Nederland, ook de landen om ons heen kenden dit type wetgeving niet. Een langdurig traject van beleidsverkenning in de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw, rijke ervaringen uit Amsterdam en een intensief wetgevingsproces gevoed door de Parlementaire Enquête-commissie Opsporingsmethoden, leidde uiteindelijk tot de Wet Bibob. Toenmalig hoogleraar Cyrille Fijnaut opent als grondlegger van de wet deze bundel. Zijn bijdrage wordt gevolgd door een beeldend relaas van vier betrokkenen bij het Amsterdamse Wallenproject. Dit landelijk pilotproject speelt een belangrijke rol in de ontwikkeling van Bibob. Denk aan de casus Yab Yum, destijds regelmatig voorpaginanieuws in de Nederlandse dagbladen. Politiek Den Haag was ondertussen druk met het vormgeven van een bestuursrechtelijk kader. Oud-minister van Justitie, Ernst Hirsch Ballin, was nauw betrokken bij dit wetgevingsproces. Hij vertelt in een interview over de dilemma's en afwegingen, zoals de toetsbaarheid van Bibob-adviezen en de Bibob-procedure in het licht van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM).

Bibob kwam de eerste jaren landelijk langzaam op gang. Het toepassen van de wet ging met vallen en opstaan. Een enkele Bibob-zaak hield geen stand bij de bestuursrechter, maar gaandeweg pasten bestuursorganen met succes de wet toe. Vooral voor sectoren als de horeca, coffeeshops en seksinrichtingen had dit gevolgen. Zo is door de jaren heen het vertrouwen in Bibob bij bestuursorganen en de maatschappij gegroeid.

Afgelopen tien jaar waren ook een leerproces, met een kleine en ingewikkelde wet als basis. Er zijn weinig wetten in Nederland waar de inhoudelijke materie in de eerste zeven artikelen van de wet zo volledig zijn uitgewerkt als in de Wet Bibob. Burgemeesters Brok (Dordrecht) en Van Aartsen (Den Haag) delen hun ervaringen in interviews met medewerkers van het LBB. Beiden realiseren zich dat voor ondernemers van bijvoorbeeld horecazaken een Bibob-procedure een forse administratieve inspanning vraagt. In dat licht is het begrijpelijk dat de directeur van Koninklijke Horeca Nederland in zijn bijdrage aan deze bundel een proportionele inzet van Bibob als *ultimum remedium* bepleit. Tijdens de laatste wetswijzigingsprocedure heeft de minister van Veiligheid en Justitie opgeroepen

tot een selectieve, risicogerichte en lastenarme toepassing van de Wet Bibob. Een signaal om als overheidsorganisaties ter harte te nemen. Sinds 1 juli 2013 komen er meer mogelijkheden voor bestuursorganen om het eigen onderzoek beter uit te voeren. Dit in samenwerking met de Regionale Informatie- en Expertisecentra (RIEC's) en het Landelijk Informatie- en Expertisecentrum (LIEC). Ook deze instanties laten we aan het woord.

In de loop der jaren zijn de adviezen van het LBB verbeterd als het gaat om zorgvuldige bronvermelding, onderbouwing en motivering. De Kwaliteitscommissie Bibob heeft daar sinds 2010 een belangrijke bijdrage aan geleverd. De voorzitter van de Kwaliteitscommissie geeft daarover tekst en uitleg.

Het LBB heeft de kennis en expertise in huis die nodig is om de meest complexe zaken aan te kunnen. Als onderdeel van Justis, de screeningsautoriteit van het ministerie van Veiligheid en Justitie, beschikt het LBB over professionele faciliteiten qua screening, (automatische) informatiebevraging en privacybescherming. Ook de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft zich ontwikkeld in de loop van de jaren. De rechterlijke uitspraken geven handvatten voor de praktijk. De uitleg en reikwijdte van wetsbegrippen in de jurisprudentie zorgen voor meer rechtszekerheid. Belangrijke juridische thema's zijn het 'zakelijk samenwerkingsverband' en 'de vergewisplicht door het bestuursorgaan'. Beide onderwerpen komen aan bod in deze bundel.

Vanuit het LBB streven we ernaar dat behalve de bestuursorganen (op lokaal, provinciaal, rijksniveau en als zelfstandige organen met een overheidstaak) alle betrokken organisaties Bibob op het netvlies krijgen. Het Openbaar Ministerie kan bijvoorbeeld een bestuursorgaan 'tippen' en politie en Belastingdienst worden geacht informatie aan te leveren. De afgelopen jaren zijn in RIEC-verband ook Bibob-afdelingen opgezet, waardoor informatie nog beter op de juiste plek komt. Daarnaast geeft het LBB voorlichting en biedt cursussen aan.

De wetwijziging per 1 juli 2013 maakt een volgende stap in de ontwikkeling mogelijk. Nieuwe werkerreinen en nieuwe bevoegdheden van bestuursorganen dienen zich aan. In deze bundel gaan verschillende auteurs en geïnterviewden daarop in. Samenwerking tussen alle partijen die zich met Bibob bezighouden, heeft de toekomst. Tegelijk dienen er zich nieuwe aandachtspunten aan, zoals de inzet van Bibob in nieuwe sectoren, integriteits- en privacy-vraagstukken en het onderzoeken van stromanconstructies en schijnbeheer. Aan één daarvan besteden we bijzondere aandacht: de grensoverschrijdende informatie-uitwisseling. In Europees verband, in het bijzonder met buurland België, ziet Justis deze ontwikkeling de komende jaren met bijzondere belangstelling tegemoet. Meerdere screeningsproducten vragen om dezelfde internationale samenwerking.

Het blijft belangrijk om het preventieve doel van Bibob te benadrukken: voorkomen van de verwevenheid van boven- en onderwereld. Bibob levert een bijdrage aan een overheid die zuiver en transparant zaken doet. De inzet van Bibob is natuurlijk geen doel op zich. Door Bibob effectief en selectief toe te passen, draagt het bij aan een veiligere samenleving én meer vertrouwen bij ondernemers in de overheid. Henk van de Bunt en Karin van Wingerde stellen de vraag in deze bundel of Bibob bestand is tegen de huidige tijdgeest. Wij denken van wel.

Achterin deze publicatie laten de cijfers het (groeïend) aantal adviesaanvragen en adviezen zien. Tot oktober 2013 zijn circa tweeduizend adviezen uitgebracht. Dat zegt nog niets over het effect van deze adviezen. Voor preventieve instrumenten, zoals Bibob, is het altijd moeilijk om hard te maken wat er precies is bereikt. Wat is voorkomen, is moeilijk aan te tonen. Het LBB krijgt na het uitbrengen van een Bibob-advies doorgaans wel te horen van het bestuursorgaan welke bestuurlijke beslissing wordt genomen. Soms is dat direct effectief, een andere keer leidt dit tot langlopende procedures. In de media verschijnen nu en dan berichten over wat bestuursorganen hebben besloten, maar ook dat zegt niet alles: veel zaken blijven buiten de publiciteit. Als nadelig gevolg wordt nu en dan op het 'waterbedeffect' gewezen. Dit houdt in dat als een gemeente of een regio Bibob toepast in een bepaalde sector, dit verderop tot een toename leidt van het aantal vergunningaanvragen in die sector. Een voorbeeld waren de vechtsportgala's in Amsterdam. In hoeverre dit een structureel probleem oplevert, is voer voor nader onderzoek.

Bibob is een levend instrument. Het is in tien jaar gegroeid en kan nog meer volwassen worden. We wensen u veel leesplezier en hopen dat u inspiratie opdoet voor tien nieuwe Bibob-jaren. Wij danken iedereen die aan deze publicatie een bijdrage heeft geleverd.



Carol Verheij
directeur Landelijk Bureau Bibob
algemeen directeur Justis



Albert van Beek
afdelingsmanager Landelijk Bureau
Bibob





Em. prof. dr. C.J.C.F. (Cyrille) Fijnaut (Heerlen, 1946) is emeritus hoogleraar aan Tilburg University en voormalig hoogleraar strafrecht en criminologie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam, de Katholieke Universiteit Leuven en Tilburg University.

Cyrille Fijnaut stond als hoogleraar en raadgever van minister Hirsch Ballin aan de wieg van de Wet Bibob. In een persoonlijk relaas vertelt hij hoe Nederland oorspronkelijk worstelde met de aanpak

van georganiseerde misdaad. De strijd tegen maffiabende *La Cosa Nostra* in New York biedt nieuwe inzichten: strafrechtelijke bestrijding alleen is onvoldoende. Ook in Nederland raakte men langzaam ervan overtuigd dat een geïntegreerde aanpak van strafrechtelijk én bestuurlijk ingrijpen het enige antwoord was op een structurele en duurzame bestrijding van de georganiseerde misdaad. Amsterdam gaf als eerste het goede voorbeeld. En mede dankzij de commissie-Van Traa was politiek-bestuurlijk Den Haag er ook van overtuigd dat de Wet Bibob er moest komen.

De voorgeschiedenis

Van New York via Amsterdam naar de Wet Bibob

Met genoegen heb ik de uitnodiging aanvaard om in enkele pennestreken de voorgeschiedenis van de Wet Bibob op te schrijven. Uitdrukkelijk is mij gevraagd dit te doen vanuit mijn persoonlijke betrokkenheid eind jaren tachtig en begin jaren negentig bij de ontwikkeling van het beleid ter bestrijding van de zware (georganiseerde) misdaad in Nederland. Dit maakte het makkelijker gehoor te geven aan het verzoek.

Georganiseerde misdaad: ook Nederlands probleem

Halverwege de jaren tachtig van de vorige eeuw speelden er in politiek-bestuurlijk Den Haag in relatie tot zware (georganiseerde) misdaad twee nauw verwante kwesties. Ten eerste de vraag: heeft Nederland echt een probleem met georganiseerde misdaad of gaat het om een hersenschim van mensen die te veel naar maffiafilms kijken? Daaropvolgend kwam de tweede vraag: en als er dan zo'n misdaadprobleem is, moet dit dan strafrechtelijk worden bestreden of zijn er ook andere manieren om dit te doen? Destijds was ik als raadgever bij het ministerie van Justitie intensief bij de discussie over deze vraagstukken betrokken.

De eerste vraag werd beleidsmatig in zekere zin beantwoord door enkele passages in het beleidsplan *Samenleving en criminaliteit* uit 1985. In paragraaf 3.4 van dit plan staat dat ook Nederland in toenemende mate te maken heeft met georganiseerde misdaad, vooral in de vorm van drugshandel, maar ook in de sfeer van prostitutie, kansspelen en BTW-fraude. De oplossing van de tweede kwestie moet volgens dit beleidsplan worden gezocht in bekrachtiging van de strafrechtelijke repressie. Door enerzijds de bovenlokale rechersamenwerking uit te breiden en anderzijds de coördinerende rol van de Centrale Recherche Informatiedienst te vergroten.¹ De bestrijding van georganiseerde misdaad was met andere woorden een opgave voor politie en justitie.

Het lag voor de hand dat deze aanpak goed viel bij het Openbaar Ministerie. In zijn hoedanigheid als portefeuillehouder zware misdaad omarmde de toenmalige procureur-generaal Gonsalves deze formule in elk geval *con amore*, zoals hij ook in zijn memoires schrijft.² Hij spande zich enorm in om een landelijk dekkend netwerk van regionale rechteams van de grond te trekken. En mede dankzij extra financiering lukte dit op den duur met redelijk succes. Met lede ogen zag hij overigens aan hoe er in de provincies Noord-Holland en Utrecht een interregionaal team werd opgetuigd. Het later zo onfortuinlijke IRT.

Strafrechtelijk optreden alleen onvoldoende

Persoonlijk zag ik het anders. Dit onder invloed van recente Amerikaanse literatuur over de bestrijding van georganiseerde misdaad. Ten eerste was ik zeker ook, door de bestudering van die literatuur, overtuigd van de noodzaak om de opsporing ten aanzien van georganiseerde misdaad zowel in termen van organisatie als van middelen en bevoegdheden te versterken. Strafrechtelijk onderzoek was en is niet alleen nodig om door de barrières van geheimhouding en geweld heen te kunnen breken en zo voldoende bewijs te kunnen verzamelen. Het is ook nodig om de samenleving en haar democratische en rechtsstatelijke representanten via indringende strafzaken te laten zien wat het probleem van de georganiseerde misdaad feitelijk voorstelt en welke negatieve uitwerking het gaandeweg op een samenleving heeft.

Ten tweede had ik uit die literatuur begrepen dat strafrechtelijk optreden, door zijn incidenteel karakter en gerichtheid op individuen, niet geschikt is om georganiseerde misdaad op een structurele en duurzame manier de pas af te snijden. Met name omdat dit soort misdaad geen geïsoleerd verschijnsel is dat je als een soort eksteroot uit een samenleving kunt verwijderen, maar een fenomeen is dat nauw verweven is met zijn maatschappelijke omgeving. Dit idee was destijds bepaald geen gemeengoed. Vandaag de dag ligt dat anders: vrijwel iedereen in Nederland weet nu, of kan althans weten, hoezeer bijvoorbeeld de wietteelt op vele manieren is ingebed in de Nederlandse samenleving. Wil je zo'n fenomeen beheersen of terugdringen, dan is er veel meer nodig dan strafrechtelijk ingrijpen. Dit klinkt nu bijna als een gemeenplaats.

Heeft Nederland echt een probleem met georganiseerde misdaad of gaat het om een hersenschim van mensen die te veel naar maffiafilms kijken?

New York State Organized Crime Task Force

De literatuur waar ik zojuist op doelde, bestond aanvankelijk slechts uit één enkel rapport van de New York State Organized Crime Task Force: *Corruption and racketeering in the New York City construction industry*.³ Dit rapport, dat in 1988 onder de redactie van prof. dr. James Jacobs verscheen, was een echte eye-opener voor mij en later ook voor anderen. Hierin worden in de eerste plaats de illegale praktijken in de publieke bouwsector door *La Cosa Nostra* beschreven - van diefstallen en fraudes tot afpersingen en sabotageacties - om deze sector zo doelmatig en doeltreffend mogelijk te kunnen uitzuigen.

In de tweede plaats beschrijft dit rapport nauwkeurig waarom dit probleem in de bouwsector kon gedijen door toedoen van de heersende machtsverhoudingen, de bestaande werkwijzen en de gangbare geldstromen. Zó goed zelfs dat legale partijen - de bewoners van de "bovenwereld" dus - tot op zekere hoogte meer belang hadden bij de handhaving van de status quo dan bij de verandering ervan. Hun vrees was dat de "normale" gang van zaken door fors ingrijpen van de overheid zou worden verstoord en dat de gewapende vrede met *La Cosa Nostra* zou worden verbroken. En een dergelijke breuk kon hen veel problemen bezorgen, zoals stakingen, sabotage op bouwprojecten en intimidatie van chauffeurs en dus veel geld kosten. Bijvoorbeeld doordat opleveringstermijnen niet zouden worden gehaald en investeerders schadeclaims zouden indienen.

In de derde plaats worden in het rapport paden uitgetekend voor een structurele hervorming van deze vitale economische sector. Die varieerden van veel sterker strafrechtelijk optreden tegen bedrijven tot een grondige herstructurering van de hele *industry*. Onderdeel van deze laatstgenoemde strategie was de herziening van aanbestedingen: andere procedures, screening van ondernemingen die een offerte uitbrachten, strakke monitoring van hun werkelijke prestaties op de bouwplaatsen et cetera.

Deze voorstellen voor de publieke bouwsector bleven geen dode letter. Al vrij vlug werd bij de *School Construction Authority (SCA)* een inspectie opgericht om de voorstellen in de praktijk te brengen. Dit mocht ik zelf vaststellen toen ik in 1989 de *Task Force* en de inspectie bezocht en hoorde wat men deed om de sector te saneren door langs repressieve en preventieve weg maffia-gecontroleerde bedrijven uit de sector te verwijderen. Het voornaamste administratieve wapen was een pre-kwalificatie-procedure, waarbij elk bedrijf dat met de SCA zaken wilde doen een omvangrijke vragenlijst moest invullen over zijn eigenaren en directie, zijn strafrechtelijk en fiscaal verleden, financiering, partnerondernemingen et cetera. Vervolgens controleerde een team van doorgewinterde ambtenaren, officieren van justitie en rechercheurs - hoofdzakelijk afkomstig uit de *Task Force* - de ingevulde vragenlijst. Kon het team aan de hand van politieke, bestuurlijke, justitiële en andere bronnen aantonen dat de lijst niet correct was opgemaakt, dan werd dat bedrijf zonder pardon geweerd uit de aanbesteding.

Tevens hoorde ik toen dat in New York soortgelijke methodes werden ingevoerd om ook andere sectoren te saneren, zoals de afvalverwerkingssector waarin al vele jaren een kartel van maffia-gecontroleerde bedrijven een monopolie had en dus de (veel te hoge) prijs bepaalde. Al wie in deze markt opereerde of wilde opereren moest (opnieuw) een vergunning aanvragen en werd via eenzelfde procedure gescreend als in de bouwsector gebruikelijk was. Viel die screening negatief uit, dan werd er geen vergunning verleend of werd die alsnog ingetrokken. In 1995 werd er een *Trade Waste Commission* ingesteld om deze zeer lucratieve sector te bevrijden uit de greep van de maffia.

Lessen uit New York

Met deze ervaringen heb ik mij in 1989-1990 in Nederland ingezet voor de organisatie van een conferentie die in oktober 1990 plaatsvond. Tijdens die bijeenkomst kwamen vertegenwoordigers van de Task Force vertellen hoe zij de problemen van georganiseerde misdaad in New York hebben aangepakt. Daarnaast vertelden Nederlandse onderzoekers, rechercheurs, officieren van justitie, burgemeesters en anderen over dezelfde type problemen in eigen land en wat er naar hun mening tegen moest worden gedaan. De conferentie werd geopend door de toenmalig minister van Justitie, mr. Hirsch Ballin. De voordrachten die op deze conferentie zijn gehouden, zijn kort daarna uitgegeven⁴ en hadden het gehoopte resultaat. Ook in Nederland raakten meer en meer mensen door de gedachteswisselingen met de Task Force overtuigd van de noodzaak om in samenhang met strafrechtelijk ingrijpen ook bestuurlijk in actie te komen, of beter nog: geïntegreerd, tegen alle mogelijke vormen van georganiseerde misdaad.⁵

Strafrechtelijke én bestuurlijke bestrijding

De noodzaak voor een geïntegreerde aanpak van georganiseerde misdaad werd in ieder geval door de toenmalig minister van Justitie gedeeld. In september van 1992 publiceerde hij samen met de minister van Binnenlandse Zaken, Dales, de nota *De georganiseerde criminaliteit in Nederland; dreigingsbeeld en plan van aanpak*.⁶ In deze nota wordt eerst een korte schets van de verschijningsvormen van de georganiseerde misdaad in Nederland gegeven. De conclusie van deze schets luidt als volgt: *'De dreiging die van de hedendaagse criminele organisaties uitgaat voor de Nederlandse samenleving moet naar ons oordeel vanwege de verregaande economische en morele implicaties zeer ernstig worden genomen.'* Vervolgens wordt in het licht van deze conclusie het gevoerde beleid besproken. Met als resultaat dat een sterk vernieuwde aanpak wordt voorgesteld. Dit voorstel bestond enerzijds uit een aantal maatregelen met als doel de strafrechtelijke bestrijding aan te scherpen en anderzijds uit een aantal maatregelen met het oog op de preventieve, oftewel de bestuurlijke, bestrijding ervan.

Bij dit laatste onderdeel wordt volmondig toegegeven dat de overheid door toedoen van haar eigen beleid problemen van georganiseerde misdaad kan scheppen of toch in elk geval kan bevorderen, onder meer door haar vergunningenbeleid. En dat diezelfde overheid dus ook de mogelijkheid heeft om de bestrijding van de georganiseerde misdaad vorm en inhoud te geven bij de aanvraag van vergunningen en ontheffingen, de uitbesteding van werken en de aanbesteding van overheidsprojecten. Waarom zouden er geen vergunningen kunnen worden geweigerd als daar goede redenen voor zijn? Waarom zouden ze onder omstandigheden niet kunnen worden ingetrokken?

Complementair hieraan wordt er in de nota op gewezen dat een overheid die haar omgeving en haar partners op het punt van de integriteit beoordeelt, zelf brandschoon moet zijn. Daarom wordt voorgesteld een landelijk integriteitsbeleid te ontwikkelen, waarin naast het stellen van normen ook het scholen en vormen van

ambtenaren belangrijk is. In de nota wordt tot slot gesteld dat de strafrechtelijke bestrijding, parallel aan het preventieve beleid, zal worden versterkt. Bovendien wordt onderstreept dat het ministerie van Financiën via de Belastingdienst ook meedoet. Medewerkers nemen deel aan onderzoeken. De financiering van de nieuwe aanpak wordt medebetaald uit de revenuen van strafrechtelijke maatregelen en belastingaanslagen.

Georganiseerde misdaad is geen geïsoleerd
verschijnsel, maar nauw verweven met
de maatschappelijke omgeving.

Gewapend bestuursrecht

De noodzaak van samenwerking tussen de drie aanpakken (strafrechtelijk, bestuurlijk, fiscaal) was in deze nota nog geen punt. Het idee dat daadkrachtig bestuurlijk optreden in veel gevallen vraagt om gedegen strafrechtelijk optreden, was op dat moment nog geen issue. Belangrijker was de vraag hoe in de Nederlandse context een bestuurlijk beleid tegen georganiseerde misdaad juridisch gestalte kon krijgen. Het antwoord op deze vraag werd gegeven in een rapport dat in 1994 werd opgesteld door J. Struiksmā en F. Michiels onder de mooie titel: *Gewapend bestuursrecht*.⁷ Zij bespraken in dit rapport - in het verlengde van een analyse van de bestaande mogelijkheden - welke verruiming van deze mogelijkheden noodzakelijk was om criminele organisaties te kunnen dwarsbomen in het economische verkeer. In de kern kwam hun voorstel erop neer om niet alleen de beschikbaarheid, maar ook de controleerbaarheid van politieke, bestuurlijke, fiscale en justitiële informatie voor bestuurlijke autoriteiten te vergroten. Om dit op een behoorlijke en doeltreffende wijze te kunnen doen, brachten zij de idee naar voren om bij wet een speciaal bureau op te richten, dat bevoegd zou zijn om aanvragen van vergunningen, voorstellen voor aanbesteding et cetera aan de hand van alle mogelijke databestanden te beoordelen en om de betrokken overheden op grond van dit oordeel te adviseren. Complementair hieraan werd aanbevolen om in een reeks van wetten het toetsingskader voor de verlening en de intrekking van vergunningen aan te passen. Deze voorstellen vormden - dat zal iedereen begrijpen - het vertrekpunt van het wetgevend overleg dat zou uitmonden in de Wet Bibob.

Ervaringen uit Amsterdam

In de kring van de bestrijders van georganiseerde misdaad is het algemeen bekend dat de totstandkoming van de Wet Bibob nogal wat tijd gekost heeft. Ondertussen stonden de ontwikkelingen in Amsterdam en daarbuiten natuurlijk niet stil. Het is belangrijk om daar aandacht aan te schenken, want die hebben invloed gehad op de uiteindelijke inhoud van de wet. In dit verband moet worden verwezen naar het feit

dat Amsterdam in het begin van de jaren negentig voor de vraag stond hoe kon worden voorkomen dat er evenveel geld aan misdaad en onregelmatigheden zou worden verloren bij de aanleg van de Noord/Zuid (metro)lijn, als was verspeeld bij de aanleg van de liggende Oost/Westlijn (tot 7% van de begroting). Op een gegeven moment ben ik betrokken geraakt bij die discussie. Mijn advies was om de New Yorkse methode toe te passen: strenge screening van de aannemers die willen meedoen bij de aanleg van de nieuwe metrolijn. Dit advies viel in goede aarde. Hierop heb ik het pre-kwalificatie formulier dat de SCA in New York op dat moment gebruikte, opgevraagd. Vervolgens is dit modelformulier op het stadhuis van Amsterdam aangepast aan de Europese en Nederlandse regelgeving bij aanbestedingen en is het door de betrokken ambtelijke werkgroep omgezet in voorstellen voor een praktische procedure. In 1996 stemde het college van burgemeester en wethouders in met deze voorstellen. Twee jaar later werd het Bureau Screenings- en Bewakingsaanpak opgericht om deze aanpak in de praktijk gestalte te geven.⁸

Alleen een georganiseerde overheid heeft een effectief weerwoord op georganiseerde misdaad.

Commissie-Van Traa

Waar het gaat om de verlening van vergunningen en subsidies kan men niet om de rapporten heen die in 1995-1996 door en voor de commissie-Van Traa werden gemaakt over de problemen van georganiseerde misdaad in het land en over de mogelijkheden om die problemen te beheersen.⁹ In dit verband is met name het deelrapport van belang dat door collega Bovenkerk en mij werd geschreven over de grote problemen in de binnenstad van Amsterdam. In onze ogen had een aantal criminele groepen hier onaanvaardbare economische en infrastructurele machtsposities weten op te bouwen. De verschijning van dit deelrapport baarde nogal wat opzien in de hoofdstad. Het bewerkstelligde dat vrijwel onmiddellijk een zogenaamde Wallenmanager werd aangesteld om een begin te maken met de sanering van de situatie en dat kort daarop een projectgroep werd opgericht om een meer structureel beleid uit te werken voor de gehele stad en voor de wallen in het bijzonder.

Het spreekt - gegeven het soort bedrijvigheden in de Amsterdamse binnenstad - haast voor zich dat in de voorstellen die deze projectgroep ontwikkelde, de verlening en de intrekking van vergunningen in een aantal dubieuze economische sectoren een belangrijke rol speelde. Deze voorstellen vormden bovendien belangrijke input voor de makers van de Wet Bibob. Zij sloten evenwel ook goed aan bij een van de aanbevelingen van de Commissie-Van Traa, namelijk om een behoorlijke regeling te

maken voor de terbeschikkingstelling van strafrechtelijke informatie aan het bestuur. In combinatie met andere informatie kan, zo schreef de commissie, deze informatie immers tot de conclusie leiden: ‘... dat een aanbesteding, een vergunning, een subsidie tot een ernstige inbreuk op de rechtsorde kan leiden.’

Deze aanbeveling laat zien dat deze commissie heel goed begreep dat het bij de bestrijding van georganiseerde misdaad aankomt op een (strafrechtelijk, bestuurlijk en fiscaal) geïntegreerde aanpak van de rechtshandhaving. Alleen een georganiseerde overheid heeft een effectief weerwoord op georganiseerde misdaad. De Wet Bibob is het levende bewijs van deze stelling.

- 1) F. Korthals Altes & V. Korte-van Hemel, *Samenleving en criminaliteit; een beleidsplan voor de komende jaren*, Den Haag: Ministerie van Justitie 1985.
- 2) R.A. Gonsalves & G.J. Verhoog, *mr. Gonsalves; memoires*, Amsterdam: Uitgeverij De Arbeiderspers, 1999, p. 225-259.
- 3) R. Goldstock, Th. Thatcher II, J. Jacobs a.o., *Corruption and racketeering in the New York City construction industry*, Ithaca: Cornell University Press 1988.
- 4) C. Fijnaut (red.), *De bestuurlijke aanpak van (georganiseerde) criminaliteit in Amsterdam*, Amsterdam: Gemeente Amsterdam, 2001. Zie verder J. Jacobs, C. Friel & R. Radick, *Gotham unbound; how New York City was liberated from the grip of organized crime*, New York: New York University Press 1999, p. 80-115, 190-222.
- 5) C. Fijnaut & J. Jacobs (red.), *Organized crime and its containment; a transatlantic initiative*, Deventer: Kluwer 1991.
- 6) E. Hirsch Ballin & I. Dales, *De georganiseerde criminaliteit in Nederland; dreigingsbeeld en plan van aanpak*, Den Haag: Ministerie van Justitie en Ministerie van Binnenlandse Zaken 1992.
- 7) J. Struiksma & F. Michiels, *Gewapend bestuursrecht; een onderzoek naar de mogelijkheid om misdadige activiteiten te bestrijden met behulp van de regelgeving op het gebied van de bouwvergunning, de milieuvergunning en de aanbesteding*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1994.
- 8) C. Fijnaut (red.), *op. cit.*, p. 22-25.
- 9) De Parlementaire enquêtecommissie Opsporingsmethoden werd ingesteld op 6 december 1994 door de voorzitter van de Nederlandse Tweede Kamer naar aanleiding van een debat in de Kamer op 16 november 1994.



Prof. dr. E.M.H. (Ernst) Hirsch Ballin (Amsterdam, 1950) was in het kabinet Lubbers III (1989-1994) en Balkenende IV (2006-2010) minister van Justitie. In 1994 en 2010 was hij bovendien tweemaal kortstondig minister van Binnenlandse Zaken. Momenteel is Hirsch Ballin deeltijd hoogleraar Rechten van de Mens aan de Universiteit van Amsterdam en hoogleraar Nederlands en Europees constitutioneel recht aan Tilburg University.

Ernst Hirsch Ballin heeft tijdens verschillende ambtsperiodes als minister van Justitie de aanleiding, invoering en toepassing van de Wet Bibob van zeer nabij meegemaakt. Nadat in de jaren tachtig het besef kwam dat de georganiseerde misdaad niet tot zuidelijk Italië beperkt bleef, kreeg de problematiek in de jaren negentig in Nederland de volle aandacht. Uiteindelijk leverde Hirsch Ballin een belangrijke bijdrage aan het tot stand komen van de wet. Op 27 augustus 2013 spreken we hem in zijn kamer van het Montesquieugebouw van Tilburg University. Over de achterliggende discussies, de ontwikkeling van de wet in de afgelopen tien jaar en de rol van burgemeesters.

In gesprek met... voormalig minister van Justitie Hirsch Ballin

‘De georganiseerde misdaad moest worden bestreden’

Was het noodzakelijk dat de Wet Bibob er kwam?

‘Het was minstens zeer wenselijk. Bepaalde vormen van criminaliteit nestelen zich in de samenleving. Zo kunnen ze een machtspositie ontwikkelen en soms gebruik maken van wat door de overheid is geregeld. Ik herinner mij de eerste situaties waarin we dat tegenkwamen nog goed. In mijn eerste ambtsperiode als minister van Justitie begon het thema van de bestrijding van de georganiseerde misdaad steeds meer aandacht te krijgen. Niet dat het voor Justitie nieuw was. In de jaren tachtig realiseerden we ons al dat de georganiseerde misdaad niet tot zuidelijk Italië beperkt bleef. Maar het kreeg begin jaren negentig meer aandacht en het werd ons duidelijk dat het moeilijk was om de georganiseerde misdaad te bestrijden met de traditionele middelen.

In die periode waren er ook mensen met ervaring in het binnenlands bestuur, die zeiden: “We zouden op het gebied van binnenlands bestuur ook meer kunnen doen, als men kritischer zou zijn op het punt van vergunningen en faciliteiten.” Daarmee lag ook in gesprekken tussen Justitie en Binnenlandse Zaken de problematiek op tafel. Naar aanleiding van de parlementaire enquête Opsporingsmethoden kreeg de kwestie meer profiel. Tegelijkertijd beseften we dat er beperkingen zijn aan wat je ermee kunt doen. In elke moderne rechtsstaat hebben discretionaire bevoegdheden een plaats gekregen, maar dat zijn geen bevoegdheden om ongetoetst en naar willekeur vergunningen te verlenen en te weigeren. Een moeilijk gevoel jegens de aanvrager van de vergunning is onvoldoende grond voor een weigering: dat houdt in de bestuursrecht-spraak geen stand. Zo lag al in 1991 en 1992 de problematiek op tafel die ten tijde van de kabinetten Kok I en II vorm kreeg door de voorbereiding van een wettelijke regeling.’

De Evaluatie- en uitbreidingswet Bibob is met 150 stemmen tegen o in 2012 door de Tweede Kamer aangenomen. In Nederland vinden we het vanzelfsprekend dat het bestuur zich bezighoudt met criminaliteitsbestrijding. In het buitenland ligt dit veel minder voor de hand. Kunt u dit verschil verklaren?

‘Ik kan mij voorstellen dat er bestuursrechtelijke stelsels zijn waarin men gemakkelijker een vergunning kan weigeren op basis van een indruk dat het met de aanvrager niet helemaal goed zit. De discretie in het verlenen en weigeren van vergunningen is niet overal zo goed juridisch geordend als in ons rechtstelsel. In het bestuursrecht worden eisen gesteld aan de motivatie van het weigeren van vergunningen: de procedure moet zorgvuldig zijn en op tijd worden afgerond. In een stelsel waarin het normaal is dat een vergunningaanvraag jaren duurt, kan het laten liggen van de aanvraag ook een antwoord zijn. Bij ons niet.’

Zou dat ook iets te maken kunnen hebben met het vertrouwen in het openbaar bestuur?

‘Dat is denkbaar, maar het kan ook zijn dat we het middel gebruiken omdat we het hebben. Als de economische activiteiten überhaupt minder gereguleerd zijn, dan is de vraag naar een eventueel Bibob-stelsel irrelevant. Als iedereen eenvoudig een onderneming kan beginnen, wat doe je er dan verder nog aan? Het instrument kan alleen maar bestaan wanneer het kan voortbouwen op een goed ontwikkeld bestuursrechtstelsel.’

‘Een moeilijk gevoel jegens de aanvrager van de vergunning is onvoldoende grond voor een weigering: dat houdt in de bestuursrechtspraak geen stand.’

U was bij het ontstaan van de Wet Bibob betrokken. Wat vindt u er nu van: heeft deze zich goed ontwikkeld?

‘Het antwoord op die vraag staat in het evaluatierapport van Berenschot dat werd uitgebracht tijdens mijn derde en laatste ambtsperiode op Justitie in 2007. Dat gaf goed het gebruik weer van het instrument van de Wet Bibob. We hebben toen ook een voorstel gedaan om het Bibob-instrument te verruimen met een aantal economische activiteiten. Een aanleiding daarvoor, die ik mij levendig herinner, was het rapport over de vastgoedfraude in Rotterdam uit 2007. Dat werd gepresenteerd in het Rotterdamse stadhuis, waarbij de Rotterdamse wethouder Karakus het onderwerp als prioriteit aanmerkte en ook de Rotterdamse makelaardij het misbruik onderkende. Ik heb een werkbezoek gebracht aan een van de wijken in Rotterdam-Zuid waar die onwaarschijnlijke waardeinstijgingen van vastgoed zich afspeelden. Daarna is ook de vastgoedbranche in de Bibobtaakstelling opgenomen. Later werden de headshops en de speelautomatenbranche toegevoegd in verband met de oneerlijke concurrentie binnen de door Justitie geregelde kansspelenbranche.

Een andere belangrijke aanleiding om het Bibob-instrument te waarderen en intensiever te benutten, was de legalisering van de exploitatie van prostitutie. Het tweede kabinet Kok heeft niet alleen de Wet Bibob tot stand gebracht, maar tegelijkertijd de behoefte aan deze wet enorm doen toenemen door de legalisering van de prostitutiebranche. Sommigen, onder wie ikzelf, hebben destijds de vrees uitgesproken dat door legalisering het misbruik juist moeilijker te bestrijden zou worden. De ervaring heeft geleerd dat de mensenhandel hiervan misbruik maakte, met aan de ene kant een schijn van legaliteit door de legale vestiging van het borddeel en tegelijkertijd een zo snelle wisseling van prostituees, dat de exploitatie van mensen die verhandeld werden, ongrijpbaar werd. Ook daarvoor is het Bibob-instrumentarium gelukkig beschikbaar

gekomen en intensief benut. Amsterdam, Rotterdam, Alkmaar en Arnhem zijn daarvan bekende voorbeelden.’

Had u ook te maken met lobbypraktijken namens ondernemers en andere partijen? Er was ook kritiek op de toepassing van de Wet Bibob.

‘Ondernemers spraken hun zorgen uit over de lange procedures. We hebben geprobeerd deze doorlooptijden te beperken: door vereenvoudigingen, meer selectiviteit et cetera. Sommige gemeenten zijn echter tot de conclusie gekomen dat selectiviteit geen zin heeft en het beter is om elke aspirant-ondernemer onder de loep te nemen. In het evaluatierapport kwam ook naar voren dat de voorzichtigheid van sommige gemeentebesturen was doorgeslagen in langdurige besluitvormingsprocessen. Dat was voor hen dan weer een reden om het werk wat te vergemakkelijken, met bijvoorbeeld de RIEC’s.’

Hebben er bijzondere gebeurtenissen in uw ambtstermijnen plaatsgevonden die u vers in het geheugen staan?

‘Eén was uiteraard Rotterdam. Maar dat was een zeer wenselijke, en door mij gewaardeerde, positieve interactie tussen gemeentebestuur, de Rotterdamse makelaardij, het notariaat en Justitie in brede zin. Ook de Alkmaarse geschiedenis staat bij mij natuurlijk op het netvlies. Met name de poging van burgemeester Bruinooge om paal en perk te stellen aan bordelen strandde door een negatieve uitspraak bij de rechtbank. Hij was toen begrijpelijkerwijs teleurgesteld in het Bibob-instrumentarium en heeft dat ook zo uitgesproken. Toch heeft hij de moed gevat om opnieuw een procedure op te starten en ditmaal met goed resultaat.’

‘Het rapport over de vastgoedfraude in Rotterdam was een aanleiding om het Bibob-instrument te verruimen met een aantal economische activiteiten.’

Een van de ontwikkelingen van de uitgebreide Wet Bibob is dat bestuursorganen zelf strafrechtelijke en strafvorderlijke gegevens kunnen opvragen. Hoe ziet u deze ontwikkeling?

‘Ik denk dat het een poging is om antwoord te geven op de verlangens om de procedure te versnellen. Maar er zit een risico aan vast, niet alleen op het punt van de strafvorderlijke gegevens. Je moet voorzichtig zijn met wie er toegang toe hebben en wie niet. De aan de gegevens te verbinden waardering vereist daarnaast een hoge graad van professionaliteit, die niet vanzelfsprekend aanwezig is bij alle gemeenten.’

De burgemeester krijgt naast de traditionele rol van burgervader ook taken op het gebied van criminaliteitsbestrijding. Op die manier krijgt de burgemeester er een in de media genoemde rol van 'sheriff' bij. Denkt u dat gemeenten daar voor toegerust zijn?

'Dat onderwerp kwam ook ten tijde van het vierde kabinet Balkenende af en toe aan de orde. Er zijn ook beleidsdiscussies over gevoerd, waarbij degenen die zorgen uitten niet alleen te vinden waren aan de kant van Justitie. Er waren ook burgemeesters die zelf bedenkingen hadden bij een opeenstapeling van bevoegdheden. Ze vonden zich daar niet voor toegerust, omdat dat het type professionaliteit en professionele ondersteuning vereist waar het Openbaar Ministerie voor is ingericht. Op basis van ervaring met het handhavingsbeleid zou ik zeggen dat het beter is complementariteit te hebben van OM en burgemeester, dan burgemeesters OM-achtige taken te geven. Dat speelde ook bij de Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast, dat speelt bij de verhouding tussen bestuurlijke boetes en de aan het OM toegekende bevoegdheden. Ik denk niet dat de rechtshandhaving erbij gebaat is als er brancheervaging optreedt, wel dat de samenwerking intensief is. Dat is mijn referentiekader voor dit onderwerp.'

Er zijn op het gebied van mensenrechten discussiepunten ten aanzien van de Wet Bibob, bijvoorbeeld over artikel 6 van het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens (EVRM). Ook wordt in bestuursrechtelijke procedures vaak een beroep gedaan op de onschuldpresumptie, die door de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) terzijde wordt geschoven. Hoe kijkt u daar tegenaan?

'Dat is onderdeel van een brede problematiek. Of beter gezegd: twee bredere problematieken. De ene is de toetsbaarheid van de Bibob-beslissingen: de Bibob-adviezen en de beslissingen die daarop berusten. Op dat punt hebben we na de evaluatie van 2007 wel een paar stappen gezet, want de mate van geheimzinnigheid rondom de beslissingen van gemeentebesturen, van overheden, van bestuurlijke overheden, dreigde te groot te worden. De andere algemene problematiek is: betekent dat dat je een Bibob-beslissing naar de maatstaven van het strafrecht zou moeten nemen? Dat is iets wat vaker speelt in de ontwikkeling van het Nederlandse strafrecht. Mijn Amsterdamse collega Adrienne de Moor-van Vugt, hoogleraar bestuursrecht, heeft daarover geschreven in een van de internationale tijdschriften, waarin het juist ging om de vergelijking van Nederland met andere landen. Nederland heeft vrij veel in bestuursrechtelijke handhavingskaders gebracht, dat elders strafrechtelijk wordt geregeld. Dan komt steeds de vraag op: is dat dan vergelijkbaar met strafrechtelijke handhaving in de zin van artikel 6 EVRM? Dat geldt trouwens niet alleen voor Bibob, maar ook voor andere bestuurlijke handhavingsmiddelen. In toelichtende teksten bij wetgeving wordt meestal geprobeerd niet te snel te concluderen dat het strafrechtelijk is in de zin van artikel 6 EVRM. Het Europese Hof voor de Rechten van de Mens kijkt daar doorheen en toetst op het materiële gehalte. Dat heeft sommige bestuurlijke handhavingsmethoden getroffen. De conclusie van de Bingöl-uitspraak luidt echter dat artikel 6 van het EVRM niet op de Bibob-procedure van toepassing is. Het betekent niet dat men rechteloos is in de Bibob-procedure, maar dat is naar de maatstaven van het rechtsstatelijk bestuur,

niet naar die van het strafrecht. Dat weerspiegelt zich ook in de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. De lijn van de Afdeling is, ik denk terecht, dat wanneer er geen veroordeling heeft plaatsgevonden, het feit waarop de op vrijspraak of ontslag van rechtsvervolguitgelopen zaak betrekking heeft gehad, niet vanzelf mag meewegen in de Bibob-procedure. Of dat betekent dat er helemaal geen betekenis aan kan worden toegekend, moet worden beoordeeld in de bestuursrechtelijke kaders. Het referentiekader voor de Bibob-toetsing is volgens dit Straatsburgse arrest niet het strafrecht, maar wel het bestuursrecht. Dus zal aan de bestuursrechtelijke eisen moeten worden voldaan.'

Met de uitgebreide Wet Bibob vindt een verruiming van informatieverdeling plaats. De RIEC's, de lokale driehoek en de Bezwaarschriftencommissie krijgen inzage in Bibob-adviezen. Er lijkt een afweging plaats te hebben gevonden tussen rechtsbescherming en privacy, omdat er ook weleens informatie over derden, zoals financiers, in de adviezen staat. Hoe kijkt u naar die afweging?

'Economische privacy is een soms wat opgeblazen begrip. Als het gaat om de toetsing van de rechtmatigheid van bestuursrechtelijke beslissingen, lijkt me dat je niet zonder meer kunt zeggen dat de bereidheid om zaken te doen met de betrokkene een te beschermen gegeven is. Het interessante van het arrest in de zaak Bingöl tegen Nederland is dat het Hof de referentiekaders onderscheidt. De beoordeling of een onderneming van voldoende reputatie is om voor vergunningen in aanmerking te komen, brengt niet met zich mee dat het wordt gekwalificeerd als een strafrechtelijke beoordeling.'

'Economische privacy is een soms wat opgeblazen begrip.'

Denkt u dat het Landelijk Bureau Bibob op enig moment ophoudt te bestaan doordat bestuursorganen zelf de volledige toepassing van de Wet Bibob op zich kunnen nemen?

'Ik denk dat bestuursorganen er belang bij hebben om niet alles zelf te beoordelen. Het lijkt mij eerder dat ze met de toegang tot gegevens snel zullen proberen aanvragen eruit te zeven die geen nadere beoordeling vereisen. Een van de mogelijkheden die bestuursorganen hebben dankzij deze toegang tot gegevens is dat ze in geval van bedenkingen juist wél een Bibob-advies vragen. Als ze zien aankomen dat ze de aanvraagde vergunning liever weigeren dan juist liever het Bibob-advies vragen.'



V.l.n.r. Brian Varma, Anna-Claire Köbben, Kees Lacet en Bart de Graaf

Mr. **Brian Varma** (Groningen, 1982) is senior adviseur bestuurlijke en geïntegreerde aanpak bij het Van Traa-team in Amsterdam. Hij was beleids- en projectadviseur (2005-2011) en coördinator (2011-2013) bij het Coördinatiebureau Bibob.

Mr. **Anne-Claire Köbben** (Haarlem, 1955) is sinds 2000 senior jurist en projectleider van het Van Traa-team.

Drs. **Kees Lacet** (Doetinchem, 1948) was van 1997 tot en met 2000 de rechterhand van de Wallenmanager en fungeerde in de periode van 2000 tot 2012 als hoofd van het Van Traa-team.

Mr. **Bart de Graaf** (Utrecht, 1966) is strategisch adviseur bij de Directie Openbare Orde en Veiligheid van Amsterdam. In de periode van 2001 tot en met 2012 was hij in verschillende functies werkzaam bij het Van Traa-team, in 2012 als waarnemend hoofd.

1996. Het eindrapport van de Parlementaire Enquêtecommissie Van Traa over de opsporingsmethoden van de politie liegt er niet om. Burgemeester Patijn en het Amsterdamse gemeentebestuur zijn hun greep op de Wallen kwijt: criminele netwerken nemen economische en sociale machtsposities in. De gemeente faciliteert deze door vergunningen, bestemmingsplannen en gedoogbeleid. Ze is zelf grotendeels verantwoordelijk voor de uit de hand gelopen situatie. Dat schreeuwt om actie. Vier direct betrokkenen kijken terug én geven een waarschuwing.

De gemeente Amsterdam en de Wet Bibob

De Amsterdamse lessen

Een motie van de raadsleden Eberhard van der Laan en Ferry Houterman uit 1996 was het startsein voor een effectievere bestrijding van de criminaliteit in het Wallengebied. Daarmee begon ook de bestuurlijke aanpak van de georganiseerde misdaad in de hoofdstad.

Aanpak Wallengebied en ontstaan van de Wet Bibob

Naar aanleiding van het eindrapport van de commissie-Van Traa en op basis van discussies in de gemeenteraad groeide in Amsterdam het besef dat de aanpak van georganiseerde criminaliteit niet alleen aan politie en justitie was voorbehouden, maar dat ook het bestuur hierin een belangrijke taak diende te hebben. Freek Papineau Salm werd aangesteld als Wallenmanager. Salm, voormalig voorzitter van stadsdeel De Baarsjes, had naam gemaakt door de criminaliteit op het Mercatorplein succesvol te bestrijden. Dat deed hij door kritisch te kijken naar het afgeven van vergunningen, effectiever te handhaven door een nauwe samenwerking tussen stadsdeel en wijk-politie en door stadsvernieuwing als instrument van criminaliteitsbestrijding in te zetten. Een schoonmaakoperatie achter en vóór de gevel, dat was de kern van zijn aanpak op dat plein. Burgemeester Patijn vroeg letterlijk aan Salm: 'pas dit kunstje ook in het Wallengebied toe.'

Het eerste halfjaar verkende de Wallenmanager de situatie door in het gebied mee te lopen met de inspecteurs van bouw- en woningtoezicht en met de politie. Hij voerde vele gesprekken met de NV Zeedijk, de korpsleiding en betrokken bestuurders en ambtenaren. Daarna werd een klein bureau van 'creatieve mensen' (zo was zijn eis bij hun tijdelijke aanstellingen) opgericht en ondergebracht bij de toenmalige Dienst Binnenstad in het stadhuis van Amsterdam. In september 1997 verscheen het eerste werkplan van de Wallenmanager. Hierin werden doelstellingen geformuleerd en de eerste deelprojecten beschreven. Het belangrijkste doel van de Wallenmanager was voorkomen dat de gemeente criminelen faciliteert.

Een van de deelprojecten in het werkplan was de samenwerking met de departementen van Justitie en Binnenlandse Zaken in een landelijk pilotproject Bibob. Op 10 oktober 1996, direct na het verschijnen van het eindrapport Van Traa, werd de Tweede Kamer geïnformeerd over een kabinetsbesluit om een instrumentarium te ontwikkelen dat zou moeten leiden tot de 'Bevordering van een Integere Besluitvorming door het Openbaar Bestuur' (Bibob), later gewijzigd in: 'Bevordering Integriteitsbeoordelingen door het Openbaar Bestuur'. Het uitgangspunt van dit kabinetsbesluit was dat gegevens uit politie- en justitieregisters aan het openbaar bestuur verstrekt moeten kunnen

worden om te voorkomen dat het openbaar bestuur (onbewust) criminelen faciliteert, wat kan leiden tot een verwevenheid van onder- en bovenwereld. De belangrijkste doelstelling in het werkplan van de Wallenmanager sloot naadloos aan bij dit kabinetsbesluit. Dat heeft ertoe geleid dat Amsterdam vanaf 1997 tot de dag van vandaag (zestien jaar) actief betrokken is bij de Wet Bibob.

Een schoonmaakoperatie achter en vóór de gevel.

In het landelijk pilotproject Bibob hadden medewerkers van de betrokken departementen en de Wallenmanager met zijn medewerkers opdracht om juridische en organisatorische knelpunten bij het uitvoeren van integriteitsonderzoeken door het openbaar bestuur te inventariseren en oplossingen daarvoor aan te dragen. Er was ministeriële goedkeuring verleend tot 1 januari 1998 voor de samenwerking en informatie-uitwisseling tussen het Wallenproject, het landelijk project Bibob en de politie. In de tussentijd werd het wetsontwerp voor advies naar de Raad van State gestuurd. De uitkomsten van de pilot hebben een belangrijke bijdrage geleverd aan de uiteindelijke Bibob-wetgeving en de inrichting van het uiteindelijke Landelijk Bureau Bibob (LBB). Het heeft echter nog zes jaar geduurd voordat de wet uiteindelijk in 2003 door het parlement goedgekeurd werd.

Informatieverstrekking: een moeizame strijd

De Wallenmanager en zijn medewerkers namen weliswaar deel aan de pilot Bibob, maar mochten op de resultaten daarvan niet vooruitlopen. Ofwel, werden bij een proefscreening van een vergunningaanvrager strafbare feiten geconstateerd dan mocht die informatie niet als basis worden gebruikt voor het weigeren van die vergunning. Juridisch gezien was dat volstrekt juist, maar hierdoor werd wel een flink beroep gedaan op het creatief vermogen van het Wallenbureau. Er moest worden gezocht naar andere juridische instrumenten om vergunningen te mogen weigeren of te kunnen intrekken en om criminelen te weren uit het gebied. Daar waar een juridisch advies meestal 'einde discussie' betekende, was dit voor het Wallenbureau - dat in 1998 was uitgebreid met twee parttime 'creatieve' juristen onder wie Anne-Claire Köbben - juist het begin van heftige discussies en verkenningen naar andere mogelijkheden. Toch was het onvermijdelijk: het Wallenbureau moest vaak tandenknarsend toezien dat vergunningen werden verleend aan malafide ondernemers in het Wallengebied.

Om inzage te krijgen in politie- en justitieregisters en die gegevens te mogen gebruiken voor de activiteiten van het Wallenproject, verzocht burgemeester Patijn in

december 1997 om dispensatie 'inzake gegevensverstrekking uit de politieregisters'. Dit verzoek hield in dat de Wallenmanager - op basis van artikel 18, vijfde lid van de toenmalige Wet politieregisters - toestemming zou krijgen gegevens uit de politieregisters verstrekt te krijgen. Een besluit op basis van ditzelfde wetsartikel vormde indertijd ook de basis voor informatieverstrekking aan de Parlementaire Enquête-commissie Van Traa Opsporingsmethoden. Omdat het dispensatieverzoek vergezeld ging van een positief advies van de Amsterdamse Registratie Commissie en er een privacyreglement door het Wallenbureau was ontwikkeld ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de geregistreerden, werd de gevraagde dispensatie een maand later door de minister verleend. Alle politie-informatie zou via een speciaal daarvoor aangewezen officier van justitie verstrekt worden.

Het Wallenbureau moest vaak tandenknarsend toezien dat vergunningen werden verleend aan malafide ondernemers in het Wallengebied.

Ook met de Belastingdienst werden aanvankelijk afspraken gemaakt om te participeren in het Wallenproject. De Belastingdienst trok zich echter terug uit de samenwerking, omdat de dienst van mening was dat het niet de taak van de Belastingdienst was om zware criminaliteit te bestrijden. In deze houding is later een kentering gekomen: aan de projecten Westpoort en Emergo werkte de Belastingdienst volop mee. De dispensatie van de minister werd sindsdien telkens verlengd, ook toen het Wallenbureau in het jaar 2000 opging in het Van Traa-team. Maar nog steeds mocht vertrouwelijke informatie niet als basis dienen voor besluitvorming in een vergunningtraject. Want bij gebrek aan een Wet Bibob was er in het algemeen geen rechtsgrond om een vergunning te weigeren wegens het hebben van banden met (zware) criminelen. De burgemeester, de Wallenmanager en zijn medewerkers en een zogenoemde stuurgroep mochten over allerlei vertrouwelijke informatie beschikken en deze koppelen met het oog op het ontwikkelen van nieuw beleid, maar mochten deze verder hoogstens gebruiken voor de voorbereiding van controleacties of voor fenomeenonderzoeken (onderzoek naar escortbureaus bijvoorbeeld). De schizofrene situatie bleef dus bestaan: ondanks kennis van criminele inmenging moesten vergunningen toch worden verleend.

Het Wallenbureau beraadde zich op het ontwikkelen van eigen regelgeving binnen de Amsterdamse Algemene Plaatselijke Verordening (hierna: APV) om malafide ondernemers te mogen weren. Zo is gewerkt aan een lokale Bibobverordening, die er overigens nooit is gekomen. Wel is het begrip 'slecht levensgedrag' uit de Drank- en Horecawet in de APV overgenomen als weigeringsgrond voor alle, de openbare orde

rakende, vergunningenstelsels. De burgemeester mag over politie-informatie beschikken als die informatie de openbare orde betreft. Als uit politie-informatie blijkt dat de exploitant van een coffeeshop in zijn vrije tijd een harddrugsdealer is, is dit feit via de levensgedragbepaling een bestuurlijke weigeringsgrond. Dat op deze manier van de APV gebruik gemaakt kon worden, en nog steeds mag worden, laat zien dat het voor gemeenten niet altijd nodig is het LBB in te schakelen. Beter is eerst te kijken of met het eigen huiswerk hetzelfde effect, voorkomen dat het bestuur een crimineel faciliteert, bereikt kan worden. De Wet Bibob dus als ultimum remedium. Dat gold toen en geldt nu nog steeds.

De gemeenteraad van Amsterdam besefte dat de aanpak van georganiseerde criminaliteit niet alleen was voorbehouden aan politie en justitie, maar dat ook het bestuur een belangrijke taak had.

Van Wallenproject naar Van Traa-team

Het tweejarig contract van de Wallenmanager (1997-1998) werd een jaar verlengd. In 2000 besloot de gemeenteraad dat de ervaringen, bevindingen en werkmethoden van het Wallenproject ook elders in kwetsbare branches en op kwetsbare locaties in Amsterdam uitgetoetst moesten worden. Zo kreeg de bestuurlijke aanpak van de georganiseerde criminaliteit stadsbrede vorm. Freek Salm werd door het ministerie van Binnenlandse Zaken aangesteld als landelijk kwartiermaker Bibob om vooral gemeenten klaar te stomen om de Wet Bibob in volle overtuiging toe te passen.

Met instemming van Andrée Van Es, de weduwe van Maarten van Traa die in 1997 door een verkeersongeval overleed, werd het Wallenproject omgedoopt tot het Van Traa-team. Een eerbetoon aan zijn verdiensten als voorzitter van de Parlementaire Enquêtecommissie Opsporingsmethoden. Kees Lacet, vanaf het prille begin de rechterhand van de Wallenmanager, werd hoofd van het team. Gezien de stadsbrede taakstelling werd het team ondergebracht bij de directie Openbare Orde en Veiligheid (OOV) van Amsterdam, direct onder de verantwoordelijkheid van de burgemeester. Hierdoor had het team direct contact met de burgemeester en met het driehoeksverband van bestuur, politie en justitie. Door inzet van het hoofd van OOV, Maureen Sarucco, werd een specifieke 'subdriehoek Zwacri' (zwarte criminaliteit) ingesteld, waaraan naast het hoofd van het Van Traa-team, de chef van de Dienst Regionale Recherche en de Zwacri officier van justitie deelnamen. In de subdriehoek Zwacri

konden projecten of acties geoormerkt worden, waardoor het was toegestaan (onder meer op basis van de toestemming van de minister op grond van artikel 18, vijfde lid, van de toenmalige Wet politieregisters) om informatie te delen over bepaalde subjecten.

Terugkijkend op het Wallenproject en het Van Traa-team kan gesteld worden dat Freek Salm vooral kwartiermaker is geweest. Hij brak deuren open bij grote diensten en instellingen die niet of nauwelijks met elkaar samenwerkten, wist telkens de Wallenproblematiek hoog op de politieke agenda te krijgen en legde hierbij de basis voor de bestuurlijke aanpak. Zijn opvolger, Kees Lacet, heeft deze werkwijze kunnen consolideren. Hij heeft het team onder zijn aansturing van 2000 tot 2012 laten groeien tot een belangrijk structureel onderdeel van de latere directie OOV en daarmee de bestuurlijke aanpak van de georganiseerde criminaliteit een van de kerntaken laten worden binnen de portefeuille van de burgemeester. Het Van Traa-team kreeg altijd veel steun uit de gemeenteraad, waardoor extra formatie aangetrokken kon worden. Zo werd, vooruitlopend op de invoering van de wet, een coördinator Bibob aangesteld, alsmede een projectleider Westpoort en een informatiespecialist. Daarnaast kreeg het Van Traa-team de beschikking over budgetten om via de NV Zeedijk en de NV Stadsgoed op de Wallen panden aan te kopen die anders in criminele handen dreigden te komen.¹

Onder aanvoering van burgemeester Cohen (vanaf 2000) kwam een lobby op gang om de Wet Bibob door het parlement te krijgen. Het Van Traa-team kreeg als opdracht Tweede Kamerleden te ontvangen, hen rond te leiden op de Wallen en nut en noodzaak aan te tonen van deze wet. Omdat het in deze lobby van groot belang was niet alleen parlementariërs te overtuigen, maar juist ambtenaren en adviseurs van de minister, met wie het team dagelijks contact had, adviseerde het Van Traa-team ook hen uit te nodigen. Menig ambtelijk contact tussen Den Haag en Amsterdam verliep toen nog stroperig en weinig coöperatief. Juist door hen te betrekken bij dit werkbezoek werden de kansen en mogelijkheden voor de invoering van de wet vergroot, zo was de redenering. Maar dit plan bleek nogal wat voeten in de aarde te hebben. Haagse rijksambtenaren mochten niet zomaar in contact treden met Tweede Kamerleden, laat staan met hen in discussie gaan. En dat was juist de bedoeling van het werkbezoek aan Amsterdam. Burgemeester Cohen moest er aan te pas komen om de bij de Wet Bibob betrokken Haagse ambtenaren samen met de parlementariërs te mogen uitnodigen. Het werd een geslaagd werkbezoek, het eerste in een reeks van tientallen 'Wallenwandelingen' met ambtenaren en bestuurders uit binnen- en buitenland. Ook het informeel werkbezoek van de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken Klaas de Vries aan het Van Traa-team - met plattegronden en zogenoemde sekskaarten van het Wallengebied aan de muur van het vergadercentrum - verliep succesvol en bleek nuttig voor zijn voorbereiding op de discussies in de Tweede Kamer. Uiteindelijk loodste minister Klaas de Vries de Wet Bibob in 2003 door de Tweede en Eerste Kamer. Een intensief wetgevingstraject van zes jaar, waarbij Amsterdam een belangrijke rol heeft kunnen spelen, was afgerond.

In 2003 besloot het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam een apart coördinatiebureau Bibob in het leven te roepen, als onderdeel van het Van Traa-team. De coördinator Sjahreen Sadiëk ging aan de slag om het bureau verder uit te bouwen. Het coördinatiebureau beoordeelt alle aanvragen voor het LBB op relevantie en op de mogelijkheid eerst eigen huiswerk te doen, geeft ondersteuning bij het opstellen van pleitnotities, draagt zorg voor uniforme besluitvorming bij alle stadsdelen (de vergunningverleners) bij het ontwikkelen van beleidslijnen per Bibob-branchen en verricht ook zelf 'gelieerd' onderzoek. Dat laatste wil zeggen dat bij een negatief advies van het LBB bekeken wordt in hoeverre die exploitant andere zaken in Amsterdam exploiteert en in hoeverre de vergunningen van die zaken ingetrokken moeten worden. Een crimineel netwerk kan op deze manier met een bestuurlijk instrumentarium worden opgerold.

Burgemeester Cohen moest er aan te pas komen om Haagse ambtenaren samen met de parlementariërs te mogen uitnodigen.

Al met al werd er veel ervaring opgedaan. Regelmatig werd een harde juridische strijd geleverd tussen de gemeente en de vergunningaanvrager. Met de toename van het aantal negatieve beschikkingen, nam ook het aantal bezwaar- en beroepsprocedures toe. Bij het toepassen van de Wet Bibob liep de gemeente wel risico: hoe groter de speler, des te groter ook het risico van forse schadeclaims indien de gemeente in de juridische strijd in het ongelijk werd gesteld. Dat realiseerde het gemeentebestuur zich toen alle vergunningaanvragen van 'Wallenkoning' Charles Geerts voor zijn 51 raambordelen door het Van Traa-team in samenwerking met stadsdeel Centrum voor advies werden voorgelegd aan het LBB, waarna het voornemen volgde om de vergunningen te weigeren. Geerts besloot niet tot het einde te vechten en deed zijn bordelen van de hand aan de NV Stadsgoed, een vaste partner van het Van Traa-team. Hiermee kon een eerste aanzet worden gegeven tot een drastische vermindering van het aantal criminele (waaronder prostitutie) branches in het Wallengebied.

Het Van Traa-team bracht in 2007 een kritisch rapport uit onder de naam 'Grenzen aan de handhaving', geschreven door Bart de Graaf, waarin grote zorgen werden uitgesproken over de criminaliteit aanzuigende economische infrastructuur in het Wallengebied. Dit als gevolg van vooral de grote omvang van criminogene branches van de horeca, coffeeshops, bordelen, gokautomatenhallen, belwinkels en smartshops. Slechts door te snijden in de betrokken branches en ze daarna met de Wet Bibob en met stevige handhaving door politie en gemeente in de greep te houden, kon met doeltreffendheid criminaliteit worden aangepakt en vermenging van onder-

en bovenwereld worden tegengegaan. Dit rapport vormde de basis voor het project Emergo en het in 2013 nog lopende project 1012, genoemd naar de postcode van de binnenstad van Amsterdam.

Yab Yum-eigenaar Theo Heuft verklapte dat wat hij in een nachtje verdiende bij Yab Yum gelijk stond aan zijn jaarinkomsten van zijn huidige Bed&Breakfast in Frankrijk.

Een andere grote speler die met de Wet Bibob te maken kreeg, was het roemruchte Yab Yum. De burgemeester besloot destijds om, gelet op de ernst van de feiten uit het advies van het LBB, de seksclub meteen te sluiten en niet de verschillende juridische procedures af te wachten. Ook hier gold dat bij het verliezen van de rechtszaak bij de Raad van State over de sluiting van Yab Yum de gemeente een aanzienlijk bedrag aan schadevergoeding zou moeten betalen. In een gesprek van de voormalige eigenaar Theo Heuft met het hoofd van het Van Traa-team en de Wallencoördinator van het stadsdeel Centrum, verklapte Heuft dat wat hij in een nachtje verdiende bij Yab Yum gelijk stond aan zijn jaarinkomsten van zijn huidige Bed&Breakfast in Frankrijk. De burgemeester nam een gedurfd besluit door Yab Yum al te sluiten terwijl de gerechtelijke procedures nog niet waren afgerond. Om zoveel mogelijk risico's te mijden, is op nadrukkelijk verzoek van burgemeester Cohen zowel in het dossier van Geerts als in dat van Yab Yum, Eberhard van der Laan als raadsman gevraagd het Van Traa-team actief juridisch te ondersteunen en te adviseren. Dat leverde scherpe, pittige juridische discussies op. Discussies, waar nu nog steeds met plezier op teruggekeken wordt. Beide risicovolle dossiers zijn voor de gemeente goed afgelopen. Geerts werd moe, opstandig en gek van Bibob en besloot zijn hele handel te verkopen. De exploitant van Yab Yum verloor zijn zaak tot de hoogste instantie. Dat leverde mooie jurisprudentie op (zie kader op de volgende pagina).

De casus Yab Yum

In 2007 vraagt de gemeente advies aan bij het LBB inzake de besloten club Yab Yum. Dit naar aanleiding van een aanvraag om vergunningverlenging. Op basis van de beoordeling van de stukken - vooral Brian Varma heeft zich met dit dossier beziggehouden - en een tip van de Bibob-officier van justitie is besloten tot de adviesaanvraag. De uitkomst van het advies luidde 'ernstig gevaar'. Dit was aanleiding voor burgemeester Cohen de vergunningen op 15 november 2007 te weigeren. Er is tevens bestuursdwang aangezegd, hetgeen betekende dat Yab Yum binnen vier weken de deuren moest sluiten. Hiertegen heeft Yab Yum bezwaar gemaakt en verzocht Yab Yum om een voorlopige voorziening om directe sluiting te voorkomen. De voorzieningenrechter wees dit verzoek van Yab Yum in januari 2008 af.² De deuren gingen op slot. Het bezwaar werd later ongegrond verklaard. Hiertegen is Yab Yum in beroep gegaan bij de rechtbank Amsterdam en vervolgens in hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling).

Hoger beroep

De rechtbank oordeelde dat de gemeente Amsterdam mocht aannemen dat er een ernstig gevaar bestaat dat de vergunningen zouden worden gebruikt om strafbare feiten te plegen.³ De gemeente mocht ervan uit gaan dat Yab Yum onder leiding stond van een vooraanstaand lid van de Hells Angels, voormalig vice-president Stoeltie, die in het verleden strafbare feiten had gepleegd en beschuldigd was van deelneming aan een criminele organisatie. Vergunningen kunnen dan worden geweigerd en ingetrokken op grond van de Wet Bibob, aldus de rechtbank. Beide partijen gingen tegen deze uitspraak in hoger beroep. Yab Yum omdat de zaak dicht moest blijven, de hoofdstad omdat de rechtbank oordeelde dat er onvoldoende bewijs was voor het feit dat Yab Yum door middel van afpersing was verkregen.

De Afdeling ging in zijn uitspraak een stap verder dan de rechtbank, in het voordeel van de gemeente.⁴ Theo Heuft verkocht na afpersing in 1999 Yab Yum aan de criminelen Sam Klepper en John Mieremet. Zij stonden destijds bekend als het duo 'Spic & Span' omdat zij tegenstanders op efficiënte wijze uitschakelden. Sam Klepper was aspirant-lid van de Hells Angels en na zijn dood in 2000 is hij tot volwaardig lid verklaard. Stoeltie heeft Klepper publiekelijk zijn 'broertje' genoemd. De betrokkenheid van de Hells Angels bij de aankoop van Yab Yum in 1999 komt ook tot uiting in de rol die Stoeltie vervulde. Vergunningaanvrager Vittali heeft bij de vergunningaanvraag aangegeven alleen te willen kopen van Heuft als zijn zwager Stoeltie de beveiliging - tegen een vorstelijk salaris - zou gaan regelen. Stoeltie was een onlosmakelijk onderdeel van de overname: Vittali deed alleen mee als Stoeltie ook mee zou doen. Stoeltie werd verantwoordelijk

voor de beveiliging en zorgde ervoor dat Hells Angels als portier werden aangesteld. Hiermee vormden de Hells Angels en met name Stoeltie een essentiële schakel bij de onder bedreiging gerealiseerde overname van Yab Yum.

Het 'vermoeden van het strafbare feit' en de rol van de Hells Angels en Stoeltie vormden daarmee een gegeven. De Afdeling vond dat er een verband was tussen de Hells Angels en de overname onder bedreiging en mogelijke afpersing. Die band van de Hells Angels met Yab Yum was vervolgens gebleven. Volgens de Afdeling had de gemeente voldoende aanwijzingen om daaraan een '... redelijk vermoeden te kunnen ontleen dat de Hells Angels betrokken zijn geweest bij de overname van Yab Yum, dat Yab Yum door de overname binnen de invloedssfeer is gebracht van een crimineel circuit waarvan de Hells Angels deel uitmaakten en dat dit is gemaskeerd door de betrokkenheid van de huidige exploitant van Yab Yum'.

Jurisprudentie

De zaak Yab Yum heeft geleid tot jurisprudentie die tot op de dag van vandaag bruikbaar is in andere juridische procedures in Nederland. Zoals bekend heeft de strafzaak tegen de Hells Angels geen doorgang kunnen vinden omdat het Openbaar Ministerie in die strafzaak niet ontvankelijk is verklaard. De onderzoeksresultaten uit het Acroniem-onderzoek (dat ten grondslag lag aan de strafzaak) zijn wel gebruikt voor de bestuursrechtelijke beslissing. De rechtbank en de Afdeling gingen hierin mee en benadrukten tevens dat een weigering op grond van de Wet Bibob niet is aan te merken als een 'criminal charge' in de zin van artikel 6 van het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens.

Ten slotte: informatie delen essentieel

De eerste regio die de Amsterdamse lessen in de praktijk brengt was Limburg. De Limburgse organisatievorm en de Amsterdamse methodiek zijn nu samen terug te vinden in het landelijk dekkende netwerk van de Regionale Informatie- en Expertisecentra (RIEC's). Hiermee lijkt althans het beleid met betrekking tot de taak van het bestuur bij de bestrijding van georganiseerde criminaliteit, met als belangrijkste instrument de Wet Bibob, gemeengoed te zijn geworden. Hoewel er dus enorm veel is bereikt, kan er nog niet op de lauweren worden gerust: verbeteringen zijn mogelijk en nodig en soms lijkt de slinger zelfs een stukje terug te slaan.

Zonder gedegen strafrechtelijk onderzoek geen bestuurlijke aanpak.

Zo lijkt er sprake te zijn van een toegenomen terughoudendheid van politie en (vooral) justitie om strafrechtelijke informatie te delen uit lopende strafrechtelijke onderzoeken. En dat is zorgelijk, want niet mag worden vergeten dat de grote stap voorwaarts die de bestuurlijke aanpak heeft gemaakt, juist mogelijk was doordat politie en justitie welbewust de durf hadden om de informatie uit opsporingsonderzoeken in een vroeg stadium te delen. De bestuurlijke aanpak, waaronder de toepassing van de Wet Bibob, kan slechts effectief zijn indien de strafrechtelijke aanpak volop mee blijft doen. Zonder gedegen strafrechtelijk onderzoek geen bestuurlijke aanpak. En zonder echte integrale aanpak, dat wil zeggen gelijk opgaande en vanaf het begin afgestemde strafrechtelijke, bestuurlijke en fiscale interventies, is een effectieve aanpak van zware georganiseerde criminaliteit niet mogelijk. Het project Emergo, de aanpak van de Brabantse Taskforce Georganiseerde Hennepeteelt, de landelijke aanpak van criminele motorclubs, alsmede de Amsterdamse Top 600-aanpak geven aan hoe een goed op elkaar afgestemde keten successen kan boeken, die anders onbereikbaar zouden zijn. Belangrijkste succesfactor van deze projecten is dat informatie in goed vertrouwen en ruimhartig wordt gedeeld.

1) In de eerste tien jaar tijd werden meer dan 100 panden verworven op strategische locaties in het Wallengebied en de Nieuwendijk.

2) Rb. Amsterdam (vzr.) 4 januari 2008, LJN BC1168.

3) Rb. Amsterdam 4 november 2008, LJN BG2826.

4) ABRvS 8 juli 2009, LJN BJ1892.



Drs. A. (Arno) Brok (Leerdam, 1968) is vanaf 2010 burgemeester van de gemeente Dordrecht.

Van 1994 tot 1998 was hij raadslid en fractievoorzitter van de VVD in Leeuwarden. Later was hij vijf jaar wethouder. Van 2003 tot 2010 was hij burgemeester van Sneek.

Arno Brok is ambassadeur van de Wet Bibob. Als voormalig burgemeester van Sneek en nu van Dordrecht gebruikte hij de wet een aantal maal om horecazaken met ongewenste eigenaren uit de

steden te weren. Vrijwel elke keer met succes. Brok geeft aan dat hij over het algemeen wat meer voelt voor repressie dan voor preventie. Daarbij is de Wet Bibob een goed instrument. Over het werk van het Landelijk Bureau is hij tevreden: 'We hebben de Bibob-adviezen altijd gevolgd. Tot nu toe was er geen aanleiding daarvan af te wijken.' Op 9 september 2013 deelt hij met ons zijn ervaringen.

In gesprek met... burgemeester Brok van Dordrecht

‘Dordrecht kan de Wet Bibob niet meer missen’

Hoe raakte u bekend met de mogelijkheden van de Wet Bibob?

‘Bijna tien jaar geleden, toen ik burgemeester was van Sneek. In Sneek was veel horeca en regelmatig wilden ondernemers van buitenaf een zaak beginnen: dankzij de Wet Bibob kon ik hen toetsen op betrouwbaarheid.’

Voor uw aantreden werd Bibob in Dordrecht nauwelijks toegepast. Heeft u voor een trendbreuk gezorgd?

‘Het moet bij je bestuursstijl passen. Over het algemeen ben ik wat meer van de repressie dan van de preventie. Dat sluit aan bij het nieuwe collegebeleid in Dordrecht vanaf 2010: het nieuwe college zet in op stringente handhaving. Het is goed wanneer je als burgemeester een instrument hebt waar je de handhaving extra mee kan versterken, daarmee is het aanzien van het openbaar bestuur gediend. Van origine zijn burgemeesters belast met openbare orde en veiligheid. Ik ben al met al blij dat het instrument er is en dat ik het kan toepassen. Niet om het toepassen zelf, maar omdat ik kan zeggen: dit willen we niet en daar gaan we tegen optreden.’

Als u de Wet Bibob vergelijkt met andere bestuurlijke middelen: hoe verhouden die zich tot elkaar?

‘In vergelijking met andere instrumenten die ik kan inzetten, blijkt de Wet Bibob in onze gemeente heel effectief. We hebben de wet een aantal keer toegepast en onder andere een coffeeshop, theehuis en een horeca-inrichting kunnen sluiten. Niet dat het ons hogere doel is om iets te sluiten, maar wel wanneer er mensen bij betrokken zijn die we liever niet in de gemeente willen hebben. In die zin is het in onze stad met 120.000 inwoners een goed instrument gebleken.’

Er is vaak kritiek op de wet: mag je een vergunning weigeren uitsluitend op basis van vermoedens?

‘Ik heb er niet zoveel moeite mee om een vergunning te kunnen weigeren op basis van vermoedens. Ik loop niet met een wichelroede door de stad om op basis daarvan een beslissing te nemen. Je kent de samenleving, je kent je stad: op het moment dat je het gevoel hebt dat iets niet in de haak is, kun je Bibob inzetten. Ik heb liever dat achteraf blijkt dat ik het een keer te veel heb toegepast dan omgekeerd.’

Per 1 juli van dit jaar is de Wet Bibob toepasbaar op meer gebieden. Gaat u daar gebruik van maken?

‘Sterker nog, dat hebben we al gedaan. Met ingang van deze collegeperiode bestrijden wij met name de illegale overbewoning van huizen en huisjesmelkerij. We vinden dat de leefbaarheid erbij gebaat is dat in voorkomende gevallen de Wet Bibob wordt ingezet om het tij te keren. In onze gemeente heeft een aantal mensen de ambitie om regels te overtreden en grenzen op te zoeken. In die gevallen is de uitbreiding van de Wet Bibob zeer welkom gebleken. We zullen waar nodig het instrument ook in de toekomst voor deze categorie blijven inzetten.’

‘In vergelijking met andere instrumenten is de Wet Bibob in mijn gemeente heel effectief gebleken.’

Veel ondernemers zijn niet blij met de Wet Bibob, hoe gaat u om met deze kritiek?

‘Er zijn heel veel ondernemers, onder andere in de horeca, die met heel hard werken op een goede manier hun brood verdienen. In Dordrecht is iedereen welkom om te ondernemen. Vooral ook in de horeca, want dat maakt de stad levendig, mooi en aantrekkelijk. We willen die mensen graag van dienst zijn. Maar als ik hoor hoeveel papierwerk men moet invullen om aan alle vereisten te voldoen, dan past dat niet bij ons streven om minder bureaucratisch te werken en administratieve druk weg te nemen. Dat is een punt van zorg. Het zou mij dierbaar zijn wanneer dat proces gemakkelijk te doorlopen zou zijn.’

U heeft veel ervaring opgedaan met de Wet Bibob. Heeft u suggesties hoe het beter zou kunnen?

‘Ik hoop niet weer tien jaar te hoeven wachten, maar dat de aanvraag snel een stuk makkelijker wordt gemaakt. Dat proberen wij lokaal te organiseren voor de exploitatievergunning, maar dat zou ook mogelijk moeten zijn bij de Wet Bibob.’

De Wet Bibob maakt het lastig om geld wit te wassen. Maar waar verdwijnt het geld dan naar toe, naar andere plekken in de stad? Wat is volgens u het effect van het weigeren van vergunningen?

‘Mensen die iets verkeerd willen doen, of dat nou is met geld of ander crimineel gedrag, vinden altijd wegen om zich te verrijken of dingen te doen die niet acceptabel en toelaatbaar zijn. Dat mag ons als overheid er echter niet van weerhouden om dit instrument in te zetten. Witwassen is niet acceptabel, zoals ook andere dingen niet acceptabel zijn. Dan moet je als overheid een effectief instrument hebben. Voor ons is de Wet Bibob de afgelopen jaren dat instrument geweest.’

Wat heeft tien jaar Bibob ons gebracht?

‘Meer dan menigeen tien jaar geleden had verwacht. Het is natuurlijk geen statisch iets, het moet in ontwikkeling blijven. Van de voorvallen die er zijn moet je leren, ook van dingen die in de praktijk minder effectief blijken te zijn. In die zin is het instrument altijd in ontwikkeling, maar we zouden het niet meer kunnen missen. In de Dordtse situatie is het al een paar keer effectief gebleken, dus we zien het zeker als een verrijking.’

U bent ambassadeur van Bibob. Wat doet u in die hoedanigheid?

‘Ik probeer mijn positieve ervaringen met de Wet Bibob onder de aandacht te brengen bij collega’s en partners in de keten. Dat kan op symposia of als een bewindspersoon mij nodig heeft om die aandacht verder te etaleren, zoals in dit gesprek of in de vakliteratuur. Ik denk dat het goed is dat zij die een positieve ervaring met de wet hebben opgedaan, die ook delen met andere burgemeesters. Er zijn vierhonderd burgemeesters in Nederland. Die kennen deze wet nog niet allemaal; ze hebben er ook niet allemaal direct mee te maken. Vooral bij de collega’s die er profijt van kunnen hebben, breng ik Bibob graag onder de aandacht. Zo moet u mijn rol zien.’

Komt u in gesprekken met collega’s vooroordelen of onjuiste veronderstellingen tegen?

‘Ja, ik zie ook collega’s die een minder positief beeld bij het instrument hebben. Mijn ervaring is dat die collega’s vaak nog niet in de praktijk hebben meegemaakt wat het voordeel kan zijn. Als ik dan uit eigen ervaring voorbeelden geef en uitleg wat het betekent voor de leefbaarheid in de stad en in de samenleving, voor het aanzien van het openbaar bestuur en de rol van de burgemeester, dan gaat men er doorgaans wel anders over denken. Als ambassadeur stel ik me tot taak de bekendheid te vergroten en vooral te laten zien hoe Bibob een effectief instrument kan zijn.’

Nadat het Landelijk Bureau Bibob een zogenaamd ‘ernstig gevaar advies’ heeft afgegeven, moet u als burgemeester een afweging maken of u dit advies gaat opvolgen. Hoe gaat u om met deze belangenafweging?

‘Mijn ervaring is dat ik goed kan afgaan op de adviezen die ik van mijn ambtenaren van Openbare Orde en Veiligheid krijg. Zij geven vanuit hun expertise degelijke en betrouwbare adviezen. Een bestuurder moet adequaat handelen en beslissen, maar we spelen geen Don Quichot, dus bij twijfelgevallen moeten alle voors en tegens goed op een rij staan. Overigens hebben wij de Bibob-adviezen van het Landelijk Bureau altijd gevolgd. Tot nu toe was er geen aanleiding daarvan af te wijken.’

Sinds 1 juli 2013 is de Wet Bibob ook van toepassing op vastgoedtransacties. Het dilemma daarbij is dat economische belangen worden doorkruist als de Wet Bibob wordt toegepast. Hoe kijkt u daar tegenaan?

‘Ook voor de vastgoedsector is het belangrijk dat er alleen zaken wordt gedaan met integere partijen. Wij zijn in Dordrecht ervaringsdeskundigen als het gaat om de aanpak van huisjesmelkers. Het is belangrijk tegen deze mensen te zeggen: ‘tot hier en niet verder’. Ook voor je rol als bestuurder is het belangrijk te laten zien dat je integer handelt.’

Hoe staat de gemeenteraad van Dordrecht tegenover de toepassing van de Wet Bibob?

‘Als burgemeester ervaar ik veel steun van de gemeenteraad. Vrijwel alle partijen vinden de Wet Bibob een zeer nuttig instrument. Sommige partijen zijn wel kritisch. Niet over het instrument als zodanig, maar over het beleid rondom coffeeshops in het algemeen. Heel belangrijk bij het overtuigen van de gemeenteraad is het feit dat tot nu toe nagenoeg alle procedures in Bibob-zaken zijn gewonnen.’

‘Heel belangrijk bij het overtuigen van de gemeenteraad is het feit dat tot nu toe nagenoeg alle procedures in Bibob-zaken zijn gewonnen.’

Heeft u soms het idee dat er zaken zijn waar u de vinger niet achter kunt krijgen?

‘In breder verband is dat zo, maar doordat je steeds meer ervaring krijgt, krijg je steeds beter door waar het probleem zit. Het is daarbij heel belangrijk dat we goede informatie krijgen van onze partners: de politie, de Belastingdienst en het Openbaar Ministerie. Ook dat gaat steeds beter. Om het net rond criminelen te sluiten, is het noodzakelijk de handhaving te intensiveren. Dit vraagt om een goede samenwerking met de partners en die is er ook. Met name het Openbaar Ministerie heeft daarin de afgelopen jaren een draai gemaakt. Men is betrokken en op samenwerking gericht. Je ziet nog wel cultuurverschillen tussen de politie, het Openbaar Ministerie en de gemeente, maar die staan een goede samenwerking niet meer in de weg.’

Wordt er ook samengewerkt in RIEC-verband?

‘Jazeker. Het RIEC is deskundig en helpt bij de casus-afhandeling. Ook op het terrein van vastgoedfraude, mensenhandel en hennepsteelt werkt de gemeente Dordrecht samen met het RIEC. Het feit dat met de komst van de nieuwe Wet Bibob het Bibob-advies kan worden gedeeld met de RIEC-partners, is echt een pluspunt van de wet.’



L. (Lodewijk) van der Grinten (Vught, 1956) is sinds 2008 algemeen directeur van Koninklijke Horeca Nederland (KHN), een brancheorganisatie die de belangen van 20.000 horecaondernemers behartigt.

Lodewijk van der Grinten kraakt in zijn bijdrage een aantal kritische noten. Naar zijn mening zijn bestuursorganen te ver doorgeschoten in de uitvoering van de Wet Bibob. Zo moeten ondernemers bij vergunningaanvragen soms lange, kostbare procedures doorlopen, terwijl er vaak

geen reden is om criminele activiteiten te vermoeden. Ook het verschil tussen gemeenten en de slechte onderlinge afstemming is hen een doorn in het oog. Maar er is hoop. De wijzigingen in de Wet Bibob ziet KHN als een verbetering. Al blijft het: eerst zien, dan geloven.

Bibob verzwaart administratieve lasten onnodig

Zacht waar het kan, hard waar het moet

De Koninklijke Horeca Nederland stond positief tegenover de invoering van de Wet Bibob. KHN streeft naar een fatsoenlijke en 'schone' branche en de Wet Bibob is ingevoerd om hier een bijdrage aan leveren. Daarnaast kan een dergelijke wet ervoor zorgen dat goede bedrijven niet hoeven te lijden onder de slechte.

Als branche hebben wij er groot belang bij dat die enkele ondernemer die verdacht is snel eruit wordt gefilterd. Maar dan wel zo dat het koren niet als kaf wordt behandeld. We zijn voorstander van het *High Trust Principe* voor goede en welwillende ondernemers. Dit is waartoe wij het kabinet steeds hebben opgeroepen: zacht waar het kan, hard waar het moet.

Een doorgeschoten uitvoeringspraktijk

KHN streeft naar een efficiënte en effectieve aanpak en vooral een proportionele inzet van de Wet Bibob. Daarmee sluiten we aan bij de oproep van de minister van Veiligheid en Justitie om de Wet Bibob selectief, risicogericht en lastenarm toe te passen. Nu we tien jaar verder zijn, hebben we ook als horecabranche tien jaar ervaring met de uitvoering van de wet. Conclusie is dat bestuursorganen te ver zijn doorgeschoten. Ten eerste wordt de Wet Bibob niet selectief, maar generiek ingezet, waardoor horeca-ondernemers onnodig met hoge kosten en lange doorlooptijden voor vergunningen worden geconfronteerd. De basis van interactie met ondernemers is wantrouwen in plaats van vertrouwen. Ten tweede zien wij in de praktijk dat de horeca disproportioneel door de Wet Bibob wordt geraakt. Ter illustratie: slechts 10 tot 15% van de vergunningaanvragen in de horeca blijkt ook daadwerkelijk een Bibob-toets waardig. Bij slechts 0,5% tot 1,5% van de aanvragen is er sprake van een Bibob-advies met de conclusie 'enige tot ernstige mate van gevaar'. In de derde plaats ontbreekt het aan uniformiteit in toepassing tussen gemeenten: elke gemeente vult de Wet Bibob op haar eigen manier in. Aangezien er ook nauwelijks door verschillende gemeenten wordt samengewerkt, is er bovendien sprake van een gebrek aan efficiency als een bedrijf door meerdere gemeenten getoetst wordt, bijvoorbeeld als er sprake is van meerdere vestigingen in verschillende gemeenten of stadsdelen. Overigens wil ik goede voorbeelden zeker niet onvermeld laten. Rotterdam en Utrecht slagen er bijvoorbeeld wel degelijk in de Wet Bibob toe te passen zoals deze bedoeld was. Zo doet Rotterdam een fysieke intake in plaats van een administratieve en heeft Utrecht een maximum gesteld aan het aantal adviesaanvragen.

Administratieve lasten

De Wet Bibob zorgt voor verzwaring van de administratieve lasten voor horecaondernemers. De administratieve lasten voor ondernemers lopen op tot circa tien miljoen per jaar voor de gehele branche. Daarbij houden we geen rekening met misgelopen omzet of kosten die samenhangen met de vertraging die door de aanvraag wordt veroorzaakt. Een aantal praktijkvoorbeelden:

- Horecaondernemers die buitenproportionele hoeveelheden informatie moeten aanleveren;
- Ondernemers met meer horecavestigingen die voor elke vestiging een volledig Bibob-traject moeten doorlopen;
- Ondernemers die binnen dezelfde gemeente verschillende keren getoetst worden;
- Gemeenten die bij elke wijziging van leidinggevenden (uitkoop, overlijden) een Bibob-toets uitvoeren;
- Ondernemers die al jaren opereren in dezelfde gemeente, hier al jaren goede contacten mee onderhouden en dan toch een Bibob-beoordeling ondergaan;
- Gevallen waarbij de doorlooptijd opliep tot zes maanden, terwijl in die periode andere verplichtingen zoals huurcontract en brouwerijcontract gewoon doorlopen;
- Gemeenten die de horeca-exploitatievergunning in stand houden of zelfs (her)invoeren met als enig doel de Wet Bibob te kunnen toepassen (oneigenlijk gebruik);
- Gemeenten die duizenden euro's kosten in rekening brengen voor een Bibob-toets die tot doel heeft de gemeente zelf te beschermen. In sommige gevallen betaal je als ondernemer - naast leges - ook nog de Bibob-kosten. Eindhoven rekent hiervoor bijvoorbeeld vierduizend euro.

Mede dankzij de inspanningen van KHN heeft de gemeente Amsterdam inmiddels ingezien dat de kosten van 2,1 miljoen euro (1,1 miljoen euro van de gemeente en 1 miljoen euro van de ondernemers) om twaalf van de achttienhonderd vergunning-aanvragen op grond van de Wet Bibob eruit te kunnen filteren niet efficiënt is.

Bij slechts 0,5% tot 1,5% van de vergunning-aanvragen in de horeca is er sprake van een Bibob-advies met de conclusie 'enige tot ernstige mate van gevaar'.

Het kan echt efficiënter en effectiever

KHN denkt dat gemeenten de Wet Bibob veel efficiënter en effectiever zouden kunnen toepassen. Hiervoor hebben wij de volgende suggesties:

- Hanteren van het *High Trust Principe*: vertrouwen geven aan goede en welwillende ondernemers en ondernemers die over de schreef gaan hard aanpakken. Oftewel, zacht waar het kan, hard waar het moet;
- Complexe, grensoverschrijdende zaken af laten handelen door centrale teams;
- Eén-op-één intakegesprekken bij de vergunningaanvraag, met betrokkenheid van politie en andere toezichthouders;
- Een maximum stellen aan het aantal Bibob-procedures: zo worden gemeenten gedwongen om hier kritisch, zinnig en zuinig mee om te gaan;
- Ondernemingsdossier beter benutten: de horeca is koploper met zo'n drieduizend aangesloten ondernemers;
- Stimuleer het gebruik eigen verklaring (Belastingdienst);
- Samenwerken met lokale afdelingen van de KHN. Bestuurders van KHN beschikken vaak over veel kennis over horecaondernemers;
- Gemeenten waar het minder goed gaat kunnen een voorbeeld nemen aan de gemeenten waar het wel goed gaat.

Op het gebied van de Wet Bibob heeft KHN de afgelopen jaren veel samengewerkt met de nationale, regionale en lokale overheden. Het ministerie van Veiligheid en Justitie heeft altijd open gestaan voor onze meldingen en suggesties. Een deel van deze suggesties zien we ook terug in de recente wetswijziging.

Ga kritisch, zinnig en zuinig om met de Bibob-procedures.

Gewijzigde Wet Bibob is beter

Per 1 juli 2013 is de Wet Bibob gewijzigd. Een belangrijk uitgangspunt in de wetswijziging is lastenverlichting en uniformering. Gemeenten worden verplicht om gegevens op uniforme wijze op te vragen, niet meer te vragen dan strikt noodzakelijk en de Regionale Informatie en Expertise Centra (RIEC's) ondersteunen gemeenten bij uniformering van beleid en uitvoering. Bovendien krijgen gemeenten ruimere inzage in politie- en justitiegegevens. KHN is in beginsel blij met de geïntroduceerde wijzigingen en ziet deze voor een belangrijk deel als verbeteringen. Gelet op de decentrale uitvoering van de wet blijft er zorg over de lokale uitvoeringspraktijk. De toekomst zal uitwijzen of gemeenten daadwerkelijk de wijzigingen overnemen en toepassen en of dit ten goede komt aan de praktijk. Om te komen tot een optimale toepassing van de Wet Bibob is ook de rol van de RIEC's van belang. KHN blijft zich samen met het ministerie en de lokale overheden inzetten voor een efficiënte en effectieve inzet van de Wet Bibob, want dat stelt ons in staat om te komen tot een fatsoenlijke en fatsoenlijk renderende gastvrijheidsbranche.



K.C. (Karel) Schuurman is hoofd Landelijk

Informatie en Expertisecentrum (LIEC).

Erwin Rouwenhorst is hoofd Regionaal Informatie

en Expertisecentrum (RIEC) Den Haag.

Karel Schuurman en Erwin Rouwenhorst gaan in op het toepassen van de Wet Bibob en specifiek

de rol daarin van het Regionaal Informatie en Expertisecentrum (RIEC) en het Landelijk Informatie- en Expertisecentrum (LIEC). Met het RIEC Den Haag als voorbeeld laten zij zien welke ondersteuning deze organisaties geven aan gemeenten en provincie. In grote lijnen komt dit overeen met de werkwijze bij andere RIEC's. Ze adviseren bestuursorganen gevraagd en ongevraagd over de toepassing en de mogelijkheden van de wet. Ook treden RIEC's in geval van gemeente-overstijgende Bibob-zaken coördinerend op. Zo komen ze tegemoet aan de kritiek dat gemeentelijk Bibob-beleid nu te veel verschilt daar waar de problematiek eigenlijk hetzelfde is. Verder faciliteren en ondersteunen RIEC's gemeenten. Ze verzorgen trainingen en opleidingen voor Bibob-medewerkers in overleg en/of in samenwerking met het Landelijk Bureau Bibob (LBB).

Samen bestuurlijk sterk tegen georganiseerde criminaliteit

RIEC en LIEC vullen gat tussen toepassing en toetsing

De Regionale Informatie- en Expertisecentra (hierna RIEC's) zijn regionale samenwerkingsverbanden die de samenwerkende partners ondersteunen in hun strijd tegen georganiseerde criminaliteit. Een miljardenindustrie waarin criminelen geld verdienen aan onder meer hennepsteelt, mensenhandel, fraude en witwassen. Gezamenlijk proberen de partners vanuit de één overheid-gedachte een effectief antwoord te geven op criminele ondermijning van de samenleving. Dit door zicht te krijgen op de aard en de omvang van de problemen en samen een methode te vinden om effectief georganiseerde criminaliteit te bestrijden.

Een groot aantal partijen bindt samen de strijd aan tegen georganiseerde criminaliteit. Gemeenten, provincies, politie, Openbaar Ministerie, Belastingdienst, Inspectie SZW, FIOD, Koninklijke Marechaussee (KMar) en Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) zijn partners van het eerste uur. Het RIEC biedt deze partners informatie. De expertise-rol wordt vooral ingezet voor gemeenten. Het RIEC helpt zo met het inzetten van bestuurlijke instrumenten tegen criminele ondermijning van de samenleving. Een van de krachtigste instrumenten van gemeenten is de Wet Bibob. Om dat instrument breder en eenduidig toe te passen en selectief te gebruiken, ondersteunen de RIEC's gemeenten en provincies bij de toepassing van de wet. In dit artikel nemen we RIEC Den Haag als voorbeeld.

Faciliteren

Aan de samenwerking in RIEC-verband ligt een regionaal convenant ten grondslag. Alle gemeenten en de provincie binnen de regio RIEC Den Haag zijn aangesloten bij het convenant en hebben Bibob-beleid ontwikkeld. In 2012 is er vanuit RIEC Den Haag een regionale beleidslijn opgesteld, waarin rekening is gehouden met de per 1 juli 2013 in werking getreden wijziging van de Wet Bibob. Gemeenten hebben bij het invoeren van de beleidslijn het beleid aangepast aan de lokale wensen en omstandigheden. Het RIEC Den Haag faciliteert daarnaast gemeenten en provincie door het ontwikkelen van producten voor bestuursorganen om de verschillende stappen binnen de Bibob-procedure succesvol te doorlopen. Denk hierbij aan voorbeeldbrieven en besluiten waarvan het bestuursorgaan gebruik kan maken.

Ondersteunen

Het RIEC Den Haag adviseert bestuursorganen ook over de toepassing van de Wet Bibob in concrete gevallen. Is het dossier compleet, moeten er aanvullende vragen gesteld worden door het bestuursorgaan en is er aanleiding om het LBB om een advies te vragen: allemaal vragen waarvoor men bij het RIEC terecht kan. Om deze ondersteuning formeel mogelijk te maken, zijn artikelen 28 en 30 van de Wet Bibob gewijzigd. Deze wijzigingen houden in dat regionale samenwerkingsverbanden voor de aanpak van georganiseerde criminaliteit inzage kunnen krijgen in de gegevens die door het bestuursorgaan zijn verkregen op grond van de Wet Bibob, voor zover deze gegevens noodzakelijk zijn voor de ondersteuning van het bestuursorgaan bij het toepassen van de Wet Bibob. Hierdoor is het mogelijk om de ingevulde vragenformulieren, de aangeleverde bescheiden door de betrokkene en het advies van het LBB in te zien. Het bestuursorgaan kan door de RIEC-partners in het kader van de ondersteuning bij de toepassing van de Wet Bibob relevante informatie, indien noodzakelijk voor de toepassing van deze wet, ontvangen. Daarnaast kan het bestuursorgaan ondersteund worden bij de interpretatie van bijvoorbeeld jaarstukken of ondernemingsplannen die worden aangeleverd bij een vergunningaanvraag.

Het opvragen van informatie richt zich overigens uitsluitend op de betrokkene in de zin van de Wet Bibob. Dit betekent dat het opvragen van informatie van derden die samenwerken met de betrokkene voorbehouden is aan het LBB. Dit maakt het voor zowel het bestuursorgaan als het RIEC moeilijk om zogenoemde 'stromanconstructies', waarbij de vergunningaanvrager in opdracht van een ander handelt, te herkennen en te ondervangen.

Alle gemeenten en de provincie binnen de regio RIEC Den Haag zijn aangesloten bij het convenant en hebben Bibob-beleid ontwikkeld.

Stromanconstructies: knelpunt in ondersteuning

Bij het tot stand komen van de Wet Bibob is rekening gehouden met mogelijke stromanconstructies of financiering met vermogen uit criminele activiteiten. Als alleen de betrokkene getoetst kan worden, ligt het voor de hand dat criminelen personen naar voren schuiven die 'schoon' zijn. Om die reden is in de Wet Bibob opgenomen dat ook anderen die in een zakelijk samenwerkingsverband tot de betrokkene staan, kunnen worden meegenomen in de integriteitsbeoordeling om ook van hen de (vermoedelijk) gepleegde strafbare feiten te kunnen bepalen. Maar voordat deze integriteitsbeoordeling kan plaatsvinden moet het bestuursorgaan, al dan niet met hulp van het RIEC, de afweging maken of het advies vraagt aan het LBB.

In de praktijk is het moeilijk om deze afweging te maken als er geen informatie beschikbaar is over deze derden. Natuurlijk kan het bestuursorgaan doorvragen bij de aanvrager of er zakelijke banden zijn met een derde. Afhankelijk van de antwoorden wordt dan een afweging gemaakt. Een overtuigend betoog van de aanvrager maakt de aanvraag van een advies aan het LBB dan lastig.

Als het gevoel dat achter de schermen iemand anders aan de touwtjes trekt dan de aanvrager, niet onderbouwd kan worden met signalen van bijvoorbeeld politie of Belastingdienst, dan is het voor het bestuursorgaan of het RIEC niet mogelijk om te achterhalen of de beschikking mede gebruikt zal worden om uit gepleegde strafbare feiten verkregen of te verkrijgen, op geld waardeerbare voordelen te benutten, of dat strafbare feiten zullen worden gepleegd. De mogelijkheden om zo preventief op te treden zijn daarmee ernstig beperkt. Wij gaan ervan uit dat dit bij het monitoren van de effecten van de wetwijziging door het ministerie van Veiligheid en Justitie eind 2013 aandacht zal krijgen. Dan wordt bekeken of de RIEC's hierin een formele rol krijgen, bijvoorbeeld door het opvragen van informatie van derden ten opzichte van de aanvrager.

De Wet Bibob wint aan gewicht: de afgelopen jaren is de betrokkenheid van gemeenten bij de bestrijding van georganiseerde criminaliteit explosief toegenomen.

Beeldanalyse

Door samenwerking en uitwisseling van informatie wordt expertise opgebouwd op het terrein van de verwevenheid van onder- en bovenwereld. Op basis daarvan kunnen analyses worden verricht, die een beeld geven van de lokale of regionale criminogene sectoren. Aan de hand daarvan worden interventiestrategieën en instrumenten ontwikkeld binnen RIEC Den Haag, om de criminogene sectoren zowel preventief als repressief in de regio tegen te gaan. Ook kan deze kennis worden gebruikt om gemeenten te ondersteunen bij het aanwenden van het Bibob-instrument.

Landelijke dekking

De RIEC's versterken een regionale samenwerking tussen gemeenten, maar ook nationale samenwerking wordt versterkt. De RIEC's werken namelijk nauw samen en vormen zo het LIEC, een landelijk dekkend netwerk. Dit heeft een aantal voordelen. Ten eerste delen de diverse medewerkers binnen de RIEC's die zich met de toepassing van Bibob bezighouden via een landelijke expertgroep kennis en kunde met elkaar.

Door een goede samenwerking met het LBB ontstaat daarmee een goede en behapbare verbinding tussen de toepassing in gemeenten en de toetsing op landelijk niveau.

Het LIEC vervult landelijk een belangrijke rol door verbindingen te monitoren, expertgroepen te ondersteunen en kennis landelijk te verankeren en te ontsluiten. Door het brede verband adviseert het LIEC beleidsmakers over nieuwe trends en ontwikkelingen. Daardoor kan indien noodzakelijk op het terrein van Bibob tijdig worden opgetreden. Vanuit het LIEC wordt het LBB bij nieuwe nationale projecten op het terrein van de bestuurlijke aanpak betrokken. Dit maakt het mogelijk in de bedrijfsvoering rekening te houden met komende acties, wat de doorlooptijden ten goede komt. Omgekeerd kan hierdoor de expertise van het LBB reeds aan de voorkant worden ingebracht en meegenomen. Dat vergroot dan weer de kwaliteit van de toepassing.

Ten slotte inventariseert het LIEC de komende jaren fenomenen die spelen in de diverse RIEC-regio's. Daarbij zal de kennis en kunde van het LBB worden betrokken. Daardoor ontstaat een scherper beeld van criminaliteit waarmee bestuurders worden geconfronteerd en kan er beter en gericht gebruik worden gemaakt van het Bibob-instrument.

Behoeftte aan bijdrage RIEC/LIEC

Het RIEC/LIEC-bestel vult een gat tussen gemeentelijke toepassing en landelijke toetsing. Dit zal naar verwachting de komende jaren aan belang winnen. Ten eerste zal dit gebeuren doordat het werk van de RIEC's in de verschillende regio's zal leiden tot een scherper beeld van de criminaliteit die zich in de regio afspeelt, onder andere doordat de RIEC's bestuurlijke criminaliteitsbeelden gaan opstellen. Dat maakt een scherpere toepassing van het instrument mogelijk in sectoren waar zich problemen voordoen en voorkomt een generieke toepassing die (relatief) onschuldige sectoren raakt. Een tweede aanvulling op het huidige systeem bestaat eruit dat er in toenemende mate sprake is van regionaal beleid. Nu al worden door de RIEC's in toenemende mate regionaal voorstellen gedaan over Bibob-beleid. Daarmee wordt tegemoet gekomen aan het geluid dat gemeentelijk Bibob-beleid nu te veel verschilt daar waar de problematiek eigenlijk hetzelfde is. Ten derde zal het Bibob-instrument aan gewicht gaan winnen. De afgelopen jaren is de betrokkenheid van gemeenten bij de bestrijding van georganiseerde criminaliteit explosief toegenomen. In 2012 was al 95% van de gemeenten aangesloten bij een RIEC. Te verwachten valt dat hierdoor gemeenten zich meer bewust worden van het belang van de bestrijding van georganiseerde criminaliteit. Een eerste teken hiervoor is dat deze criminaliteit bij veel gemeenten een plek vindt in regionale veiligheidsplannen en dat de regioburgemeesters een portefeuillehouder georganiseerde criminaliteit hebben aangewezen. Deze ontwikkeling zal ongetwijfeld leiden tot het vaker inzetten van het Bibob-instrument. De kwaliteit van de toepassing van dit instrument zal daarbij door de RIEC's toenemen. Door regionale bundeling van kennis en kunde verbetert immers de toepassing van het instrument.

Door de wetwijziging kan het RIEC deze kennis ook goed gebruiken bij de ondersteuning. Dat maakt dat er naar verwachting betere procedures worden doorlopen. Het maakt ook dat gemeenten beter in staat zijn om het eigen huiswerk op een kwalitatief hoger niveau te brengen. Daarmee wordt bewerkstelligd dat alleen dan een advies van het LBB wordt aangevraagd als daar echt aanleiding toe is. Doordat het RIEC een regionaal samenwerkingsverband is, komt de toepassing van de Wet Bibob dicht bij de inspanningen die overheden gezamenlijk verrichten bij de bestrijding van georganiseerde criminaliteit. Ook dit kan een gerichte toepassing versterken. Ten slotte zal via landelijke bundeling van kennis in expertgroepen en bij het LIEC de kwaliteit van toepassing in heel Nederland een impuls krijgen.

De uitdaging is om de samenwerking binnen de Bibob-keten te versterken.

Ontwikkelen en ontdekken

De Wet Bibob is een belangrijk instrument in de strijd tegen georganiseerde criminaliteit. De RIEC's ondersteunen gemeenten en provincies bij de toepassing van de wet. Dit kan op verschillende manieren, afhankelijk van de wensen van het bestuursorgaan. Het RIEC draagt door ondersteuning bij de toepassing van de Wet Bibob bij aan het stimuleren van regionale samenwerking. Dit zorgt voor steeds meer uniforme toepassing van de wet. Ook draagt het RIEC bij aan bewustwording van bestuurders van vermenging van onder- en bovenwereld, het voorkomen van het waterbedeffect en een betere toepassing van de wet door onder meer risicoanalyse en het verbreden van kennis en expertise in de regio.

Het aantal Bibob-zaken is in de afgelopen jaren binnen RIEC Den Haag sterk opgelopen. In 2009 waren het er slechts tien, in 2012 is er 85 maal advies gevraagd door gemeenten en provincie bij het RIEC, waarbij 23 keer geadviseerd is om een advies bij het LBB te vragen. De RIEC's en het LIEC hebben sinds hun oprichting bewezen de *missing link* te zijn in de toepassing van de Wet Bibob tussen bestuursorganen en het LBB. Deze rol wordt versterkt door de samenwerkende partners binnen het RIEC. De uitdaging is om deze rol de komende jaren verder te ontwikkelen en door nieuwe mogelijkheden van de uitgebreide Wet Bibob verder samen te ontdekken wat mogelijk is om de samenwerking binnen de keten te versterken. De uitdaging is om samen een bijdrage te leveren aan een steeds beter georganiseerde overheid in de strijd tegen georganiseerde criminaliteit.

Geschiedenis LIEC/RIEC

- 2007: Start van het programma 'Bestuurlijke aanpak van georganiseerde misdaad' door de toenmalige ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Justitie. De uitwerking in het gelijknamige plan van aanpak beschreef onder meer de uitvoering van pilots, gericht op inrichting en werking van RIEC's.
- 2008-2009: Subsidieverstreking en start van de RIEC's.
- 2010-2011: Doorontwikkeling van de RIEC's.
- 2011: De minister van Veiligheid en Justitie bepaalt dat de rijksfinanciering van de RIEC's per 1 januari 2012 een structureel karakter heeft. De vorm van deze structurele voorziening is vastgelegd in het beleidskader.
- 2012: De invulling van het beleidskader wordt vertaald in een programmaplan LIEC/RIEC 2012-2014. Het landelijk dekkende netwerk wordt in 2012 congruent met de nieuwe politieregio's. 2012 is hiervoor een overgangsjaar. Het betekent een fusie van RIEC Zuid-Holland Zuid en Rotterdam-Rijnmond, een opsplitsing van het RIEC Noord-Holland in RIEC Amsterdam-Amstelland en RIEC Noord-West Nederland, het opgaan van Gelderland-Midden/Gelderland-Zuid in RIEC Oost-Nederland en het opgaan van een deel van Zuid-West Nederland en geheel Zuidoost-Brabant in Brabant Oost.



De heer J.J. (Jozias) van Aartsen (Den Haag, 1947) is sinds 2008 burgemeester van de gemeente Den Haag. Hij was minister van Landbouw, Natuur-beheer en Visserij in het kabinet-Kok I (1994-1998) en in het daaropvolgende kabinet-Kok minister van Buitenlandse Zaken. Vanaf 2003 was Van Aartsen enige tijd voorzitter van de Tweede Kamerfractie van de VVD.

‘Als grote stad heeft Den Haag met vrijwel elke vorm van criminaliteit te maken’, stelt Jozias

van Aartsen. Jaarlijks worden er dan ook verschillende vergunningen geweigerd dan wel ingetrokken. De waarde van de Wet Bibob is volgens Van Aartsen ook aangetoond bij de periodieke Bibobtoets van alle Haagse coffeeshops. Hij ziet veel positieve kanten aan de Wet Bibob, waaronder de verbeterde relatie met het Landelijk Bureau Bibob (LBB), het Openbaar Ministerie, de politie, de Belastingdienst en het Regionaal Informatie- en Expertisecentrum (RIEC). Maar hij heeft ook kritiek op de mogelijkheden die de wet biedt om malafide ondernemers aan te pakken die steeds slimmer de Wet Bibob weten te omzeilen. In reactie op klachten van ondernemers over lange procedures en veel papierwerk heeft Den Haag een verkort Bibob-vragenformulier ingevoerd en kunnen aanvragen digitaal worden ingediend. Op 11 september 2013 geeft Van Aartsen zijn reactie op enkele vragen.

In gesprek met... burgemeester Van Aartsen van Den Haag

‘Wij zijn voldoende toegerust om criminelen te weren’

Met welke vormen van criminaliteit heeft Den Haag te maken? Bij welke soort vergunningen, subsidies en aanbestedingen zet u het Bibob-instrument het meest in?
‘In Den Haag ligt de focus tot nu toe vooral op de vergunningen voor horeca- en seks-inrichtingen. Als grote stad heeft Den Haag met vrijwel elke vorm van criminaliteit te maken. Uit de Bibob-adviezen van de afgelopen tien jaar blijkt dat het gros van de gepleegde strafbare feiten om drugsgelateerde zaken gaat. Daarnaast is er met name sprake van bedreigings- en geweldsdelicten, arbeidsuitbuiting - zoals mensenhandel -, fraude en illegaal gokken.’

Per 1 juli 2013 bestaat de mogelijkheid om Bibob toe te passen op vastgoedtransacties waarbij de overheid partij is. Bent u voornemens dat te doen?

‘In de concept-beleidslijn die binnenkort wordt vastgesteld, is ervoor gekozen om in Den Haag ook vastgoedtransacties te toetsen aan de Wet Bibob. Daarbij is gekozen voor een trapsgewijze benadering: in beginsel wordt er alleen een Bibob-traject gestart wanneer er signalen zijn die daartoe aanleiding geven.’

Heeft de Wet Bibob effect in Den Haag?

‘Ja. Jaarlijks worden verschillende vergunningen geweigerd dan wel ingetrokken, waardoor de branches ‘schoon’ blijven. De waarde van de Wet Bibob is ook aangetoond bij de Bibob-toets van alle Haagse coffeeshops, die ik enkele jaren geleden heb laten uitvoeren. Juist in deze kwetsbare branche is het van groot belang dat de ondernemers een integriteitstoets ondergaan. De Wet Bibob is hiervoor bij uitstek geschikt. Naast het uitvoeren van een Bibob-toets bij een nieuwe aanvraag, heb ik een periodieke Bibob-toets van alle coffeeshops onderdeel gemaakt van het coffeeshopbeleid van de gemeente Den Haag. Het is goed om te zien dat deze aanpak in het land navolging vindt. Van de Wet Bibob gaat ook een nuttige preventieve werking uit: met enige regelmaat informeren personen in hoeverre de gemeente Den Haag de Wet Bibob toepast en zien zij op grond hiervan af van wat zij wilden ondernemen.’

Kunt u enkele positieve en kritische facetten van de toepassing van het Bibob-instrument in Den Haag benoemen?

‘Wij hebben in Den Haag inmiddels veel ervaring opgedaan met het instrument. Den Haag heeft een gemeentelijk bureau Bibob, waar gespecialiseerde mensen werkzaam zijn. In de afgelopen tien jaar zijn op het vlak van de Wet Bibob de banden met verschillende andere organisaties, zoals het LBB, het Openbaar Ministerie, de politie,

de Belastingdienst en het RIEC aanzienlijk verbeterd. Dit leidt tot een efficiëntere en effectievere toepassing van de Wet Bibob. Illustratief hiervoor is dat tijdens mijn burgemeesterschap alle Bibob-zaken in bezwaar, beroep en hoger beroep hebben stand gehouden. Kritische kanttekeningen heb ik ook. Ten eerste worden criminelen slimmer en maken ze steeds vaker gebruik van adviseurs die weten hoe zij een aanvraag 'op de juiste wijze' moeten invullen. Ten tweede is het soms frustrerend dat het Bibob-instrument gekoppeld is aan een contactmoment met de overheid. Dit leidt er nu toe dat ik het Bibob-instrument bijvoorbeeld niet kan inzetten bij de vergunning-vrije massagesalons. Ten derde hebben we de afgelopen jaren slechte ervaringen opgedaan met ondernemers die op papier aangeven dat een zakelijk samenwerkingsverband met een crimineel direct verbroken is na een voorgenomen weigering. Het is dan vaak moeilijk om aannemelijk te maken dat in de praktijk dit zakelijk samenwerkingsverband nog bestaat. Regelmatig is hierop een vergunning onder voorwaarden verstrekt. In de praktijk is al meerdere malen gebleken dat men dan toch op de oude voet is doorgegaan. Gelukkig biedt de gewijzigde Wet Bibob betere middelen om mij hiertegen te verweren.'

'Ik heb een periodieke Bibob-toets van alle coffeeshops onderdeel gemaakt van het beleid. Dat vindt in het land navolging.'

Welke ontwikkelingen in de toepassing van het Bibob-instrument hebben zich tijdens uw burgemeesterschap in Den Haag voorgedaan?

'In de eerste jaren vormde het Bibob-instrument een bijzonder onderdeel binnen het vergunningstraject en was het voor ondernemers nieuwe materie. De laatste jaren is het instrument als volwaardig onderdeel in het vergunningstraject ingebed en is het voor ondernemers ook veel duidelijker wat er precies van hen wordt verwacht. Door de opgedane ervaring is de afgelopen jaren de efficiency sterk toegenomen, waardoor de doorlooptijden zijn verbeterd en er minder tijd per dossier nodig is.'

Zijn er speciale Bibob-gerelateerde gebeurtenissen die u vers in het geheugen staan?

'Ik kan mij nog goed een hotel-restaurant hier in het centrum herinneren. Eerst ging de ondernemer failliet na diverse malversaties bij zijn exploitatie, waaronder arbeids-uitbuiting. Vervolgens schoof hij een stroman naar voren. Met een Bibob-advies lukte het om deze constructie bloot te leggen en de vergunning te weigeren. Kort daarna meldde de volgende aanvrager zich op het stadhuis, waarbij wij al snel het vermoeden kregen dat ook deze persoon niet de echte ondernemer was. Nader onderzoek en

navraag bij het RIEC leerde inderdaad dat ook deze persoon door de oorspronkelijke ondernemer naar voren was geschoven. Hierop is wederom de vergunning geweigerd. Dit voorbeeld toont aan dat sommige criminelen creatief zijn en volharden in hun activiteiten. Met de ervaringen die wij in Den Haag hebben opgedaan, in combinatie met de goede samenwerking met verschillende partners, zijn wij voldoende toegerust om ook dergelijke criminelen uit Den Haag te weren.'

'Met een Bibob-advies lukte het om deze stromanconstructie bloot te leggen.'

De minister van Veiligheid en Justitie heeft enige tijd geleden een oproep gedaan aan alle burgemeesters om de coffeeshops te screenen. Den Haag was hiermee al bezig voordat de minister de oproep deed. Kunt u dit toelichten?

'Al vanaf de eerste Haagse Bibob-beleidslijn in 2003 is het vast beleid om een Bibob-advies te vragen over elke nieuwe coffeeshopondernemer die zich aandient. De laatste jaren ligt de focus van het coffeeshopbeleid op de kwaliteitsbenadering en daarbij wordt nog meer gelet op de integriteit van de ondernemers. In 2009 heb ik dan ook een periodieke Bibob-toets onderdeel gemaakt van het beleid. Bij de Bibob-toets van de coffeeshops werd ik geconfronteerd met de zogenaamde achterdeurproblematiek. Die houdt in dat de verkoop van cannabis wordt gedoogd, mits deze binnen de gedoogcriteria blijft, terwijl de inkoop van cannabis door de coffeeshops op basis van de Opiumwet gewoon strafbaar is. Dit heeft tot gevolg dat de inkoop en opslag van cannabis buiten de coffeeshop altijd een strafbaar feit is en dus een Bibob-weigeringsgrond oplevert. Als de Bibob-weigeringsgronden zonder meer op deze feiten worden toegepast, dan zou elke coffeeshop, ook wanneer de gedoogvoorwaarden worden nageleefd, steeds het risico lopen dat de (horeca)vergunning wordt ingetrokken en dat de exploitatie moet worden beëindigd. Ik heb ervoor gekozen rekening te houden met de achterdeurproblematiek door coffeeshops strafbare feiten die samenhangen met de achterdeur alleen aan te rekenen als er sprake is van verwevenheid met georganiseerde of andere vormen van zware criminaliteit. In 2014 vindt de volgende toets plaats van alle coffeeshopondernemers.'

Hoe ervaart u de samenwerking met partners zoals het OM en de politie?

'Die is goed en wordt steeds beter. Ik ontvang steeds vaker een 'OM-tip', waarbij de informatie waarop de tip gebaseerd is zowel uit een politieregister als uit het OM-register komt. Dit leidt nagenoeg altijd tot een negatief Bibob-advies.'

Hoe verloopt de samenwerking met het RIEC?

'Als grote gemeente vragen wij regelmatig informatie op. Hierdoor is sprake van een gestructureerd werkproces dat goed verloopt.'

Hoe verloopt de samenwerking met het LBB?

‘Goed. Als een van de weinige gemeenten levert Den Haag de adviesverzoeken digitaal aan, waardoor er geen postvertraging ontstaat. Helaas heeft het LBB soms te maken met flinke pieken, waardoor de doorlooptijden niet gehaald worden. Wij gaan daar creatief mee om, door proactief aan te geven welke inrichtingen spoed hebben - omdat ze bijvoorbeeld gesloten zijn - en welke dossiers minder spoed hebben. Hierdoor wordt zoveel mogelijk rekening gehouden met de belangen van de ondernemers.’

Iemand kan zijn vergunning kwijtraken op basis van enkel vermoedens van strafbare feiten, er is immers geen veroordeling nodig. Vindt u dat terecht?

‘Hoewel de bewijslast niet zo zwaar is als in het strafrecht, geldt ook in het bestuursrecht dat stellingen onderbouwd dienen te worden. Slechts indien het aannemelijk is dat de gestelde feiten hebben plaatsgevonden, reken ik deze een ondernemer aan. Uiteraard beoordeel ik dit extra kritisch in het geval van vermoedens van strafbare feiten. Ook het LBB adviseert hier natuurlijk over. De praktijk heeft inmiddels uitgegeven dat Bibob-adviezen in de regel zorgvuldig tot stand komen en goed gemotiveerd zijn. Ten slotte staat voor belanghebbenden nog de weg naar de rechter open. De gehele procedure is derhalve met veel waarborgen omkleed. Ik ben dan ook van mening dat het gerechtvaardigd kan zijn om een vergunning in te trekken of te weigeren op grond van enkel vermoedens van strafbare feiten. Hier komt nog bij dat, in tegenstelling tot het strafrecht, het doel van de Wet Bibob niet is om burgers te straffen, maar om de facilitering van het plegen van strafbare feiten door de overheid te voorkomen. Dit rechtvaardigt een minder strenge toets dan in het strafrecht het geval is.’

‘Ook in het bestuursrecht dienen stellingen onderbouwd te worden. Slechts als het aannemelijk is dat de gestelde feiten hebben plaatsgevonden, reken ik deze een ondernemer aan.’

Iemand kan zijn vergunning kwijtraken door de samenwerking met een criminele derde, zoals een malafide financier. Wat vindt u daarvan?

‘Dit hebben we de afgelopen tien jaar een enkele keer meegemaakt. In zo’n geval staan we open voor andere oplossingen dan een weigering, bijvoorbeeld door het geven van een termijn voor het vinden van een andere financier. Het moet dan wel zeer duidelijk gaan om een geval waarbij de ondernemer echt niet wist met wie hij in zee is gegaan. Het doel is altijd de facilitering van strafbare feiten te voorkomen.’

De toepassing van de Wet Bibob ligt regelmatig onder vuur vanuit brancheorganisaties, bijvoorbeeld als het gaat om administratieve lasten. Hoe speelt Den Haag daarop in?

‘Omwille van de administratieve lastenverlichting voor ondernemers werken wij met verkorte Bibob-vragenformulieren. Dit blijkt in de praktijk goed te werken: er zijn geen klachten over het Haagse Bibob-beleid geweest. Ondernemers kunnen bovendien ook digitaal een aanvraag indienen.’

Mr. drs. R.D. (Ruben) Scholte (Utrecht, 1980) is werkzaam als senior medewerker bij het Landelijk Bureau Bibob.

Het weigeren en intrekken van vergunningen bij de Wet Bibob is vaak gebaseerd op strafbare feiten die door personen zonder formele functie in de onderneming zijn begaan. Dit komt doordat in de wet het begrip 'zakelijk samenwerkingsverband' geïntroduceerd is. In zijn bijdrage gaat Ruben Scholte in op dit begrip. Wat is een zakelijk samenwerkingsverband en wanneer mag het bestaan daarvan aangenomen worden? Welke invulling is er de afgelopen tien jaar in de jurisprudentie aan dit begrip gegeven? En welke ontwikkelingen kunnen verwacht worden, mede gezien de wetswijziging per 1 juli 2013? Scholte geeft antwoorden op deze vragen.

Tien jaar 'zakelijk samenwerkingsverband'

Schijnconstructies ondervangen

Degenen die wel eens van de zondige geneugtes van het leven genieten - of daar ambtshalve in geïnteresseerd zijn - zal het niet zijn ontgaan dat er de afgelopen tien jaar iets is veranderd in Nederland. 's Lands beroemdste bordeel is sinds 2008 gesloten en wordt mogelijk een museum. In 2011 zijn de ramen in de grote prostitutiegebieden in Alkmaar en Deventer (grotendeels) gesloten. In Helmond is nog steeds geen tweede coffeeshop en in Hoorn was rondom de laatste jaarwisseling geen enkele coffeeshop meer open. Grote horecabedrijven aan de Haarlemse Grote Markt en het Amsterdamse Damrak raakten hun vergunningen kwijt, net als vele kleinere cafés, grillrooms en (afhaal)restaurants in de rest van het land.¹ In al deze - en vele andere - gevallen was de weigering of intrekking van de vergunning gebaseerd op de Wet Bibob.

Met de Wet Bibob zijn de mogelijkheden van bestuursorganen om bepaalde vergunningen te weigeren of in te trekken aanzienlijk vergroot. Vereiste daarvoor is een ernstig gevaar dat deze vergunningen misbruikt zullen worden voor het benutten van criminele gelden of het plegen van strafbare feiten. Het gaat om vergunningen voor de horeca, de prostitutiebranche, het gokwezen, milieu-inrichtingen en bouwactiviteiten. Daarnaast is de wet van toepassing op subsidies, aanbestedingen en - sinds kort - op vastgoedtransacties waarbij de overheid partij is. Met de Wet Bibob werd ook een adviseur voor bestuursorganen in het leven geroepen: het Landelijk Bureau Bibob (LBB). Hoewel het bestuursorganen vrij staat om de Wet Bibob zelfstandig toe te passen, liggen in de praktijk vaak adviezen van dit bureau aan een negatieve beschikking ten grondslag. Het doel van de wetgever was tien jaar geleden om de integriteit van de overheid te waarborgen door de facilitering van crimineel misbruik te voorkomen.

De aanleiding

Aanleiding voor de nieuwe wet waren signalen van bestuursorganen in het begin van de jaren negentig dat criminelen doordrongen in het economisch leven en daarbij misbruik maakten van vergunningen, subsidies en aanbestedingen. Het risico van crimineel misbruik bleef in concrete gevallen vaak onbekend en, in die gevallen dat er wel iets aan het licht kwam, ontbrak er vaak een grond om op te treden.² Waar de wetgever met name integriteitsborging voor ogen had, werd in bestuurlijke kringen ook de meer algemene preventieve werking van het Bibob-instrumentarium gewaardeerd.

Toepassing van de Wet Bibob wordt dan ook vaak beschouwd als een van de middelen voor de 'bestuurlijke aanpak' van georganiseerde criminaliteit.³

Discussiepunten

Twee kenmerkende aspecten van de Wet Bibob hebben aanleiding gegeven tot enige maatschappelijke controverse.⁴ Het eerste saillante punt is dat strafbare feiten ook tot een weigering of intrekking van een vergunning kunnen leiden, als ze strafrechtelijk niet tot een veroordeling hebben geleid. In artikel 3 van de Wet Bibob is het expliciet mogelijk gemaakt om vermoedens van betrokkenheid bij strafbare feiten in de beoordeling te betrekken. Ook gelden in het bestuursrecht in het algemeen minder strenge bewijscriteria dan in het strafrecht het geval is.⁵ Zo mocht van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) aannemelijk geacht worden dat het losgeld van de Heineken-ontvoering deels was witgewassen bij de aankoop van prostitutiepanden aan de Achterdam in Alkmaar. Ondanks dat daar strafrechtelijk nooit iemand voor veroordeeld is, leidde dit uiteindelijk wel tot de sluiting van een groot deel van dit Alkmaarse prostitutiegebied.⁶

Het tweede opvallende aspect is dat voor het intrekken of weigeren van een vergunning niet vereist is dat de vergunningaanvrager of -houder (de betrokkene) zelf strafbare feiten heeft gepleegd.⁷ In de beoordeling mogen ook strafbare feiten betrokken worden die (vermoedelijk) gepleegd zijn door derden met wie de betrokkene een Bibob-relatie heeft. Wat dat is, wordt omschreven in artikel 3, vierde lid, onderdeel c, van de Wet Bibob. Om te beginnen betreft het leidinggevend (bestuurders), zeggenschaphebbenden (aandeelhouders) en vermogensverschaffers (financiers) van de betrokkene. Daarnaast heeft de wetgever met de Wet Bibob een geheel nieuw concept als vierde Bibob-relatie geïntroduceerd: het zakelijk samenwerkingsverband.

Doorslaggevend voor de weigering was het zakelijk samenwerkingsverband tussen de vergunningaanvrager en de verhuurders van de betrokken prostitutiepanden.

Het begrip 'zakelijk samenwerkingsverband'

In de Alkmaarse zaak was het niet de betrokkene die zich schuldig had gemaakt aan enig strafbaar feit. Doorslaggevend voor de weigering was het zakelijk samenwerkingsverband tussen de betrokkene en de verhuurders van de betrokken prostitutiepanden. De Afdeling vond het van belang dat de huurvergoeding voor de desbetreffende panden variabel was. De exploitant mocht 30 procent van de exploitatieopbrengst houden en

moest de andere 70 procent aan de verhuurders afdragen. Ook hadden de verhuurders op grond van de huurovereenkomsten vergaande controlebevoegdheden over de onderneming van de exploitant. Op grond hiervan was volgens de Afdeling aannemelijk dat er sprake was van een zakelijk samenwerkingsverband tussen de exploitant en de verhuurders, die een direct belang hadden bij een lonende exploitatie van de ramen. De strafbare feiten die deze verhuurders (vermoedelijk) begaan hadden, konden zo in de beoordeling betrokken worden, waardoor de weigering stand hield. De betrokkene zelf werd geen strafrechtelijk verwijt gemaakt. Hij kreeg geen vergunning omdat anderen (vermoedelijk) strafbare feiten gepleegd hadden en hij tot hen in een zakelijk samenwerkingsverband stond.⁸

In de Wet Bibob is aangegeven dat een betrokkene in relatie staat tot de strafbare feiten als *'een ander deze strafbare feiten heeft gepleegd en deze persoon [...] in een zakelijk samenwerkingsverband tot hem staat of heeft gestaan.'* Deze strafbare feiten kunnen in de beoordeling betrokken worden en zodoende leiden tot een negatieve beschikking. Uit de memorie van toelichting blijkt dat het begrip zakelijk samenwerkingsverband is geïntroduceerd om schijnconstructies te ondervangen. De wetgever wilde voorkomen dat criminelen een zinvolle toets op grond van de Wet Bibob konden ontwijken door zogenaamde katvangers of stromannen naar voren te schuiven.⁹ Wat een zakelijk samenwerkingsverband precies is, daar weidt de wetgever niet over uit.¹⁰ Bij de consultatiefase van de op 1 juli 2013 in werking getreden Evaluatie- en Uitbreidingswet Bibob verzochten zowel de Nederlandse Orde van Advocaten als het College Bescherming Persoonsgegevens nog om een verduidelijking van wat onder een zakelijk samenwerkingsverband moet worden verstaan. De Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak wilde zelfs een aanduiding daarvan in de wet. Omdat het onmogelijk zou zijn elk zakelijk samenwerkingsverband exact te duiden, heeft de wetgever hier niet voor gekozen.¹¹ Uit de jurisprudentie van de afgelopen tien jaar kan wel een zekere definitie en een redelijke afbakening van het begrip zakelijk samenwerkingsverband ontleend worden. Om te beginnen kan uit de jurisprudentie worden opgemaakt dat voor het aannemen van een zakelijk samenwerkingsverband sprake moet zijn van:

1. Een zakelijke relatie;¹²
2. die gericht is op samenwerking¹³ of waarbinnen samengewerkt wordt;¹⁴ en
3. die een zeker duurzaam en structureel karakter heeft.¹⁵

Aan deze drie vereisten moet zijn voldaan. Het eerste criterium geeft aan dat niet alleen aan de hand van privérelaties een zakelijk samenwerkingsverband aangenomen kan worden. Uit de tweede vereiste vloeit bijvoorbeeld voort dat een reguliere relatie tussen leverancier en afnemer nog geen zakelijk samenwerkingsverband oplevert. Het derde criterium brengt met zich mee dat kortdurende of incidentele samenwerking onvoldoende is om te kunnen concluderen dat er sprake is van een zakelijk samenwerkingsverband. De afgelopen jaren is duidelijker geworden welke vereisten met betrekking tot een zakelijk samenwerkingsverband niet van toepassing zijn. In de jurisprudentie zijn verschillende - doorgaans door betrokkenen aangevoerde - criteria niet van toepassing verklaard. Dit betreft onder andere het volgende:

- Om het bestaan van een zakelijk samenwerkingsverband aan te mogen nemen, is niet vereist dat er sprake is van een (beoogde) katvanger- of stromanconstructie. Het begrip zakelijk samenwerkingsverband is weliswaar geïntroduceerd om schijnconstructies te ondervangen, maar het omvat meer dan alleen dergelijke constructies;¹⁶
- Evenmin is vereist dat een ander dan de betrokkene feitelijk de leiding heeft over de onderneming¹⁷ of deelt in de winst.¹⁸ Ook als de formele exploitant feitelijk de leiding heeft en als enige het resultaat geniet, kan er sprake zijn van een zakelijk samenwerkingsverband;
- Een zakelijk samenwerkingsverband hoeft ook geen formele - bijvoorbeeld vennootschapsrechtelijke - status te hebben.¹⁹ Ook informele of criminele samenwerking kan tot de conclusie leiden dat er een zakelijk samenwerkingsverband is;
- Evenmin hoeft er sprake te zijn van een verdachte of ongebruikelijke bedrijfsconstructie.²⁰ Zo kan een zakelijk samenwerkingsverband bijvoorbeeld de vorm aannemen van een vennootschap onder firma of - zoals in de beschreven Alkmaarse zaak - een huurovereenkomst met resultaatafhankelijke huur;
- De betrokkene hoeft geen (volledige) wetenschap te hebben van het zakelijk samenwerkingsverband.²¹ Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn als de betrokkene samenwerkt met iemand die later een stroman voor een ander blijkt te zijn;
- De betrokkene hoeft ook geen wetenschap te hebben van het strafrechtelijk verleden van de derde.²² Een zakelijk samenwerkingsverband kan ook negatieve consequenties hebben als de betrokkene er vanuit ging een onkreukbare zakenpartner te hebben. Overigens is het evenmin vereist dat de strafbare feiten die in de beoordeling betrokken worden, gepleegd zijn in het kader van het desbetreffende zakelijk samenwerkingsverband. Ook de feiten die de derde in een andere context of in een periode voor de samenwerking heeft gepleegd, kunnen bij de beoordeling betrokken worden.²³

Het weigeren en intrekken van vergunningen is vaak gebaseerd op strafbare feiten die zijn begaan door personen zonder formele functie in de onderneming.

Kort samengevat is het begrip zakelijk samenwerkingsverband in de Wet Bibob geïntroduceerd om katvanger- en stromanconstructies te ondervangen, maar het omvat meer dan alleen dergelijke schijnconstructies. Uit de jurisprudentie komt naar voren dat zakelijke samenwerkingsverbanden duurzame of structurele zakelijke relaties zijn die gericht zijn op samenwerking of waarbinnen samengewerkt wordt.

Daarbij zijn in de jurisprudentie meerdere algemene criteria niet van toepassing verklaard. Maar wanneer is er in concrete zin wel sprake van een zakelijk samenwerkingsverband?

Elementen van zakelijke samenwerkingsverbanden

De wetgever heeft inhoudelijk geen beperking gesteld aan de feiten en omstandigheden die betrokken worden bij de beoordeling van een eventueel zakelijk samenwerkingsverband. In de praktijk wordt het bestaan hiervan doorgaans aannemelijk geacht op grond van een constellatie van factoren, zelden op grond van een enkele omstandigheid. Het Landelijk Bureau Bibob (LBB) en bestuursorganen motiveren hun oordeel dat er sprake is van een zakelijk samenwerkingsverband meestal door de verschillende elementen van de relatie tussen de betrokkene en een derde te belichten. In de jurisprudentie is deze werkwijze in algemene zin ook geaccepteerd.

Een van de vele voorbeelden hiervan is een uitspraak van de rechtbank 's-Hertogenbosch inzake de weigering van een vergunning voor een coffeeshop in Helmond. Naar het oordeel van de rechtbank mocht de burgemeester de conclusie trekken dat er sprake was van een zakelijk samenwerkingsverband tussen de exploitant en een derde, gelet op de rol van deze derde als (a) financier en (b) leverancier van de coffeeshop. Daarbij achtte de rechtbank het van belang dat deze derde vermoedelijk ook (c) vaak aanwezig was in de coffeeshop en (d) vermoedelijk invloed had gehad op de selectie van personeelsleden van de coffeeshop.²⁴ Een ander voorbeeld betreft een uitspraak van de Afdeling ten aanzien van de intrekking van de vergunning van een café. In dit geval mocht het bestaan van een zakelijk samenwerkingsverband tussen de betrokkene en zijn broer aangenomen worden, onder andere omdat de broer als leidinggevende van het café was opgegeven én in het café werkzaam was én een kamer huurde boven het café.²⁵

De afgelopen tien jaar is in de jurisprudentie ten aanzien van veel verschillende elementen geaccepteerd dat ze - telkens in combinatie met andere elementen - de conclusie ondersteunen dat er sprake is van een zakelijk samenwerkingsverband met een derde. Bij een telling aan de hand van vooral gepubliceerde jurisprudentie op het gebied van de Wet Bibob kwam ik medio 2013 uit op in elk geval 195 elementen. Van belang zijn bijvoorbeeld de volgende (categorieën van) elementen:

- Onderlinge huurrelaties;
- Gezamenlijk eigendom van (register)goederen;
- Aanwezigheid van de derde in de desbetreffende onderneming;
- Werkzaamheden verricht door de derde ten behoeve van de desbetreffende onderneming;
- Onderlinge arbeidsrelaties;
- Gezamenlijke betrokkenheid bij andere ondernemingen;
- Onderlinge financieringen;
- Familiebanden en vriendschappen.

In het kader op pagina 71-72 is een uitgebreider - maar nog steeds niet uitputtend - overzicht van relevante elementen en de bijbehorende jurisprudentie weergegeven. Kort samengevat worden zakelijke samenwerkingsverbanden doorgaans aannemelijk geacht op grond van een constellatie van meerdere elementen en slechts bij uitzondering op grond van een enkele omstandigheid. In de jurisprudentie is al ten aanzien van veel uiteenlopende elementen geaccepteerd dat ze de conclusie ondersteunen dat er sprake is van een zakelijk samenwerkingsverband. De wetgever heeft ook geen begrenzing gesteld aan elementen die bij de beoordeling van een eventueel zakelijk samenwerkingsverband betrokken kunnen worden. Recent heeft de wetgever bovendien een eerder wel gestelde begrenzing verlegd: ook verbroken zakelijke samenwerkingsverbanden kunnen in de beoordeling betrokken worden.

Ook verbroken samenwerkingsverbanden kunnen tot een weigering of intrekking leiden. De toekomst zal uitwijzen wanneer dat precies het geval zal zijn.

Verbroken zakelijke samenwerkingsverbanden

Door de Evaluatie- en Uitbreidingswet Bibob (1 juli 2013) is de reikwijdte van het begrip zakelijk samenwerkingsverband uitgebreid. Een van de wijzigingen die is doorgevoerd betreft het toevoegen van de eerder geciteerde zinsnede *‘of heeft gestaan’* aan artikel 3, vierde lid, onderdeel c van de Wet Bibob. Hiermee heeft de wetgever aangegeven dat ook verbroken - dat wil zeggen niet-actuele - zakelijke samenwerkingsverbanden in de beoordeling betrokken kunnen worden. De recente wijziging houdt dus in dat een vergunning geweigerd of ingetrokken kan worden als de betrokkene in het verleden heeft samengewerkt met een persoon die (vermoedelijk) strafbare feiten heeft gepleegd, ook als die samenwerking inmiddels verbroken is. In welke gevallen dat precies kan, moet nog blijken. Er is wel enige jurisprudentie over het meewegen van andere verbroken Bibob-relaties, maar aangezien de wijziging pas recent is doorgevoerd, is deze er nog niet ten aanzien van verbroken zakelijke samenwerkingsverbanden. Daarbij komt dat de wetsgeschiedenis op dit punt geen eenduidig beeld geeft.

Op grond van de Wet Bibob is het al sinds 2003 mogelijk om niet-actuele zeggenschap, leiding of financiering (de andere drie Bibob-relaties) aan de motivering van een ernstig gevaar ten grondslag te leggen. In de jurisprudentie is sindsdien ook al vaker geaccepteerd dat dit gebeurd was, wat van belang kan zijn bij de beoordeling van verbroken zakelijke samenwerkingsverbanden. Zo oordeelde de Afdeling al in 2007 dat in het midden kon blijven of een derde nog leiding gaf aan de besloten vennootschap,

aangezien aangenomen kon worden dat hij in het verleden leidinggevende was geweest.²⁶ In 2012 oordeelde de rechtbank Amsterdam in dezelfde lijn dat het niet ter zake deed of een derde nog bij de desbetreffende cafés betrokken was, omdat vaststond dat hij daar in het verleden zeggenschap over had gehad.²⁷ En eind 2012 oordeelde de voorzieningenrechter van de rechtbank Amsterdam voor het eerst dat het aflossen van een schuld niet wegnam dat de betrokkene door een derde gefinancierd was geweest.²⁸

Uit de wetsgeschiedenis van de recente wijziging blijkt dat niet-actuele zakelijke samenwerkingsverbanden volgens de wetgever nu ook een actuele en relevante doorwerking kunnen hebben. Die kan gelegen zijn in het voordeel dat in een zakelijk samenwerkingsverband is behaald en alsnog benut kan worden. Ook kan er een risico zijn dat de relatie heimelijk voortduurt of herleeft nadat een vergunning is verleend. De wetgever acht het daarbij van belang hoeveel tijd er verstreken is sinds het samenwerkingsverband werd verbroken, hoelang er samengewerkt werd en of de betrokkene kennis had van het strafrechtelijk verleden van de derde.²⁹ Het beoordelen van verbroken zakelijke samenwerkingsverbanden vergt een zorgvuldige en genuanceerde afweging door het LBB en bestuursorganen. Enerzijds geeft de wetgever namelijk aan dat criminelen gedurende lopende procedures te kwader trouw op papier een samenwerkingsverband verbreken. Anderzijds zijn er volgens de wetgever ook gevallen waarin wijzigingen op bonafide wijze doorgevoerd worden om schoon schip te maken. De wet is gewijzigd om de bewijspositie van het bestuur te versterken voor gevallen waarin sprake is van een papieren wijziging te kwader trouw. Voorheen moesten bestuursorganen telkens aannemelijk maken dat het samenwerkingsverband nog actueel was. Als er sprake is van een bonafide wijziging lijkt de wetgever een negatieve beschikking echter niet wenselijk te achten.³⁰ Hoe het onderscheid tussen beide situaties - in afwezigheid van actuele aanwijzingen - in de praktijk gemaakt kan worden, valt nog te bezien.

Als iemand eerder als stroman of katvanger heeft opgetreden, is er een groter risico dat het voortleven of toekomstig herleven van de relatie verhuld wordt.

Desondanks zijn er al wel enkele categorieën van verbroken zakelijke samenwerkingsverbanden die relevant lijken. Om te beginnen zijn verbroken criminele zakelijke samenwerkingsverbanden van belang voor de mate van gevaar. Als er eerder een illegale en heimelijke relatie was, is er een groter risico dat de relatie heimelijk voort bestaat of zal herleven. Ook beëindigde zakelijke samenwerkingsverbanden

waarbij sprake was van een schijnconstructie, lijken mij relevant. Als iemand eerder als stroman of katvanger heeft opgetreden, is er volgens mij ook een groter risico dat het voortleven of toekomstig herleven van de relatie verhuld wordt. Een laatste categorie die mij op voorhand relevant lijkt, zijn zakelijke samenwerkingsverbanden die recent verbroken zijn. In deze gevallen is namelijk nog niet gebleken dat er echt sprake is van een duurzame breuk en is er in die zin nog enig risico dat de relatie herleeft of heimelijk voortgezet wordt. Dit hoeft echter niet tot de conclusie te leiden dat het gevaar ernstig is. In deze gevallen is de conclusie dat er sprake is van een mindere mate van gevaar, wellicht beter op zijn plaats. Door voorschriften aan de vergunning te verbinden zou de voormalige zakenpartner dan mogelijk zakelijk en fysiek uit de desbetreffende onderneming geweerd kunnen worden.

Conclusie

Om onder meer schijnconstructies te ondervangen is het begrip zakelijk samenwerkingsverband geïntroduceerd. In de jurisprudentie is de afgelopen jaren uitgewerkt wat dit begrip inhoudt en welke criteria daarbij wel en niet van toepassing zijn. Er moet sprake zijn van een duurzame of structurele zakelijke relatie die gericht is op samenwerking of waarbinnen samengewerkt wordt. Niet vereist is bijvoorbeeld dat er een stroman- of katvangerconstructie is. Dat een zakelijk samenwerkingsverband doorgaans een constellatie van meerdere elementen betreft, is in de jurisprudentie geaccepteerd en een veelvoorkomende praktijk. Met de recente wijziging van de Wet Bibob is de reikwijdte van het begrip zakelijk samenwerkingsverband verder uitgebreid. Ook verbroken samenwerkingsverbanden kunnen in de beoordeling betrokken worden en tot een weigering of intrekking leiden. De toekomst zal uitwijzen wanneer dat precies het geval zal zijn.

Elementen van zakelijke samenwerkingsverbanden

De volgende elementen ondersteunen in combinatie met andere elementen de conclusie dat er sprake is van een zakelijk samenwerkingsverband tussen de betrokkene en een derde.

Het vestigingspand

- De betrokkene huurt het vestigingspand van de derde,³¹ die tevens eigenaar is van dat pand.³²
- Er hebben opvallende wijzigingen in de huurovereenkomst plaatsgevonden, bijvoorbeeld een huurverhoging.³³
- De betrokkene en de derde zijn gezamenlijk eigenaar van het vestigingspand.³⁴
- De derde heeft de huurovereenkomst inzake het vestigingspand samen met de betrokkene ondertekend.³⁵
- De derde is actief betrokken geweest bij de verbouwing van het vestigingspand.³⁶

Optreden en werkzaamheden voor de desbetreffende onderneming

- De derde treedt op als eigenaar, waarnemer of vertegenwoordiger.³⁷
- De derde is (beoogd) leidinggevende of bedrijfsleider.³⁸
- De derde is werknemer geweest.³⁹
- De derde heeft kansspelautomaten in de inrichting geplaatst en de winst behaald met deze automaten wordt met de betrokkene gedeeld.⁴⁰
- De boekhouding van de betrokkene wordt gedaan door de derde.⁴¹
- De derde is vaak in de inrichting aanwezig.⁴²

Andere economische activiteiten

- De betrokkene en de derde hebben samen een andere onderneming (gehad).⁴³
- De betrokkene en de derde hebben ondernemingen in dezelfde branche, bijvoorbeeld de prostitutie- of hennepbranche.⁴⁴
- De betrokkene is werknemer geweest van de derde.⁴⁵
- De derde is werknemer van de betrokkene.⁴⁶

Financieel

- Er is onderling geld uitgeleend.⁴⁷
- De derde heeft samen met de betrokkene een lening afgesloten voor de onderneming.⁴⁸
- De betrokkene heeft de inventaris van de inrichting op afbetaling van de derde gekocht.⁴⁹
- De derde heeft geld en inventaris aan de betrokkene geschonken.⁵⁰
- De derde financiert een andere aan de betrokkene gelieerde onderneming.⁵¹
- Een bankrekening van de inrichting staat op naam van de derde.⁵²

Privé

- De betrokkene en de derde zijn echtgenoten.⁵³
- De betrokkene en de derde zijn familie.⁵⁴
- De betrokkene en de derde zijn goede vrienden.⁵⁵

(Mogelijk) schijnbeheer

- De derde heeft eerder een inrichting geëxploiteerd op de vergunning van een ander.⁵⁶
- Aan de derde is een vergunning geweigerd voor de onderhavige onderneming.⁵⁷
- Uit getuigenverklaringen blijkt dat de derde ‘de grote man’ is achter de onderneming.⁵⁸
- Uit informatie van de Belastingdienst en de FIOD-ECD blijkt dat de betrokkene als stroman van de derde fungeert.⁵⁹

- 1) *De Telegraaf* 23 april 2009, Barazani-imperium op het Damrak gesloten - Gemeente Amsterdam trekt vergunningen in. *NRC Next* 2 september 2011, Haar raam mag open blijven - Rosse straat in Alkmaar gehalveerd. *Haarlems Dagblad* 13 oktober 2011, Brinkmann is terecht gesloten. *De Stentor* 11 september 2012, Ramen: Ontwikkelingen van rosse straat op dood spoor - Impasse rond Bokkingshang. *Noordhollands Dagblad* 8 maart 2013, Wiet weer verkrijgbaar in Hoorn. *Vrij Nederland* 11 mei 2013, Een opgeblazen zaak: De bedreiging van Fons Jacobs. *De Telegraaf* 11 juni 2013, Seksclub Yab Yum wordt museum.
- 2) *Kamerstukken II* 1999/2000, 26 883, nr. 3, p. 2 t/m 5.
- 3) Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid, *Handboek bestuurlijke aanpak georganiseerde criminaliteit - het instrument in de praktijk*, Utrecht, 2010, p. 14.
- 4) Zie bijvoorbeeld het documentaire-drieluik ‘De bezem door de Wallen’ van Frans Bromet op <http://dokument.ncrv.nl>.
- 5) ABRvS 8 juli 2009, *LJN* BJ1892. Rb. Alkmaar 12 november 2009, *LJN* BK2970. ABRvS 20 juli 2011, *LJN* BR2279.
- 6) ABRvS 20 juli 2011, *LJN* BR2279. *NRC Handelsblad* 20 juli 2011, Alkmaar mag driekwart van prostitutieramen sluiten.
- 7) ABRvS 1 februari 2012, *LJN* BV2451.
- 8) ABRvS 20 juli 2011, *LJN* BR2279.
- 9) *Kamerstukken II* 1999/2000, 26 883, nr. 3, p. 63.
- 10) Zie ook Rb. Amsterdam (vzr.) 10 april 2007, AWB 07/810 HOREC.
- 11) *Kamerstukken II* 2010/11, 32 676, nr. 3, p. 22.
- 12) Rb. Amsterdam (vzr.) 27 juli 2005, *LJN* AU0299; Rb. Amsterdam (vzr.) 27 juli 2005, *LJN* AV1654.
- 13) Rb. Amsterdam (vzr.) 27 juli 2005, *LJN* AU0299; Rb. Amsterdam (vzr.) 27 juli 2005, *LJN* AV1654.
- 14) Rb. Amsterdam (vzr.) 26 mei 2008, AWB 08/1562 HOREC.
- 15) Rb. Amsterdam 4 november 2008, *LJN* BG2826.
- 16) ABRvS 7 juli 2010, *LJN* BNo469. Rb. Leeuwarden 26 juli 2011, *LJN* BR3039. Rb. Amsterdam (vzr.) 27 juli 2005, *LJN* AU0299; Rb. Amsterdam (vzr.) 27 juli 2005, *LJN* AV1654.
- 17) ABRvS 15 juli 2009, *LJN* BJ2636.
- 18) Rb. 's-Hertogenbosch 20 september 2012, *LJN* BX7566.

19) Rb. Amsterdam (vzr.) 10 april 2007, AWB 07/810 HOREC.

20) ABRvS 20 juli 2011, *LJN* BR2279.

21) ABRvS 3 februari 2010, *LJN* BL1830.

22) Rb. Breda (vzr.) 27 april 2011, 11/1856 HOREC VV.

23) ABRvS 22 november 2006, *LJN* AZ2786.

24) Rb. 's-Hertogenbosch 20 september 2012, *LJN* BX7866.

25) ABRvS 27 december 2012, *LJN* BY7372.

26) ABRvS 24 april 2007, *LJN* AZ6847. Zie tevens ABRvS 8 juli 2009, *LJN* BJ1892.

27) Rb. Amsterdam 17 februari 2012, *LJN* BV7192.

28) Rb. Amsterdam (vzr.) 5 december 2012, AWB 12/5190 VEROR.

29) *Kamerstukken II* 2010/11, 32 676, nr. 3, p. 13. *Kamerstukken II* 2010/11, 32 676, nr. 4, p. 15 & 16.

30) *Kamerstukken II* 2010/11, 32 676, nr. 4, p. 15 & 16. *Kamerstukken II* 2010/11, 32 676, nr. 6, p. 36 & 37. *Kamerstukken I* 2011/12, 32 676, C, p. 12.

31) ABRvS 5 november 2008, *LJN* BG3393.

32) ABRvS 3 juni 2009, *LJN* BI6087.

33) ABRvS 20 februari 2012, *LJN* BZ1695.

34) Rb. Midden-Nederland (vzr.) 21 maart 2013, *LJN* BZ5037.

35) Rb. Haarlem 16 juni 2011, *LJN* BQ9820.

36) ABRvS 25 april 2012, *LJN* BW3849.

37) ABRvS 3 februari 2010, *LJN* BL1830. Rb. 's-Gravenhage 2 maart 2006, *LJN* AZ9233. Rb. 's-Gravenhage 19 oktober 2005, *LJN* AU6036.

38) ABRvS 19 september 2007, *LJN* BB3818. ABRvS 7 juli 2010, *LJN* BNo469.

39) ABRvS 19 september 2007, *LJN* BB3818.

40) ABRvS (vzr.) 8 mei 2013, *LJN* CA0122.

41) ABRvS 3 juni 2009, *LJN* BI6087.

42) ABRvS 3 februari 2010, *LJN* BL1830.

43) Rb. Roermond 1 januari 2011, AWB 10/723. Rb. Amsterdam (vzr.) 6 maart 2012, *LJN* BV7904.

44) ABRvS 24 mei 2006, *LJN* AX4420. ABRvS 29 september 2007, *LJN* BB3818.

45) Rb. 's-Hertogenbosch 14 maart 2008, *LJN* BC8804.

46) ABRvS 19 september 2007, *LJN* BB3818.

47) ABRvS 24 mei 2006, *LJN* AX4420. ABRvS 5 november 2008, *LJN* BG3393. ABRvS 20 mei 2009, *LJN* BI4484.

48) ABRvS 15 juli 2009, *LJN* BJ2636.

49) ABRvS 16 juli 2008, *LJN* BD7378.

50) Rb. 's-Hertogenbosch 14 maart 2008, *LJN* BC8804.

51) Rb. Amsterdam 21 januari 2011, *LJN* BP1577.

52) ABRvS 23 juli 2008, *LJN* BD8335.

53) Rb. Roermond 25 juli 2007, *LJN* BB1349.

54) ABRvS 24 mei 2006, *LJN* AX4420. ABRvS 5 november 2008, *LJN* BG3393. ABRvS 3 juni 2009, *LJN* BI6087.

55) ABRvS 3 juni 2009, *LJN* BI6087.

56) ABRvS 24 mei 2006, *LJN* AX4420.

57) ABRvS 16 juli 2008, *LJN* BD7378.

58) ABRvS 30 september 2009, *LJN* BJ8931.

59) ABRvS 20 februari 2013, *LJN* BZ1695.



Mr. drs. R.W. (Reimer) Veldhuis (Groningen, 1977) is advocaat-partner bij Pels Rijcken, het kantoor van de landsadvocaat.

Het Landelijk Bureau Bibob (LBB) heeft voor zijn advies toegang tot veel 'gesloten' bronnen, zoals de registers van het Openbaar Ministerie, politie-registers en belastinggegevens. Het bestuursorgaan zelf heeft slechts beperkt of geen toegang tot deze bronnen en beschikt ook niet altijd over de deskundigheid om de beschikbare informatie op

de juiste wijze te analyseren en te wegen. Ook staat de betrouwbaarheid en juistheid van de broninformatie in bepaalde gevallen niet vast en kan het bestuursorgaan de informatie slechts beperkt toetsen. Toch neemt het bestuursorgaan op basis van het advies een beslissing en is het verantwoordelijk voor de juistheid van die beslissing. In dit artikel gaat advocaat Reimer Veldhuis in op dit spanningsveld. Hoe is hiermee de afgelopen tien jaar in de rechtspraak omgegaan? Wat is in de toekomst te verwachten? En wat is de betekenis van de inwerkingtreding van de Evaluatie- en uitbreidingswet Bibob op 1 juli 2013?

Een decennium Bibob heeft veel rechtspraak opgeleverd

Het bestuursorgaan en de vergewisplicht

De Wet Bibob is een direct gevolg van de aanbeveling van de Parlementaire Enquête-commissie Opsporingsmethoden (Commissie-Van Traa). Deze commissie onderkende in haar eindrapport het probleem van ongewilde facilitering door de overheid van criminele activiteiten en onderschreef het belang van een bestuurlijke aanpak. De commissie stelde voor een wettelijke regeling te treffen voor het gebruik van criminele informatie voor bestuurlijke rechtshandhaving: de Wet Bibob.

Sinds 2003 geeft de Wet Bibob¹ bestuursorganen onder omstandigheden de bevoegdheid bij hun beslissingen over vergunningverlening, subsidieverlening, aanbesteding en vastgoedtransacties het risico te betrekken dat (i) een aanvrager bijvoorbeeld een vergunning gaat gebruiken voor het plegen van strafbare feiten. Of dat (ii) de beschikking mede wordt gebruikt om uit gepleegde strafbare feiten verkregen of te verkrijgen, op geld waardeerbare voordelen (zwart geld) te benutten (wit te wassen). In lijn met de aanbeveling van de Commissie-Van Traa biedt de wet bestuursorganen daarbij de mogelijkheid op ruime schaal te beschikken over 'criminele informatie'. Het LBB speelt daarbij een centrale rol.

Het Bureau Bibob als onafhankelijk adviseur

De systematiek van de Wet Bibob, waarbij het bestuursorgaan zijn besluitvorming mede kan baseren op een advies van een bij wet aangewezen onafhankelijk adviseur, is op zichzelf geen onbekende binnen het bestuursrecht. Artikel 3:9 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) verplicht het bestuursorgaan in dat geval zich ervan te vergewissen dat het advies zorgvuldig tot stand is gekomen. Verder zal het bestuursorgaan (artikelen 3:2, 3:46 en 3:49 van de Awb) moeten vaststellen of de in het advies genoemde feiten, de conclusies van het advies kunnen dragen. Heeft het bestuursorgaan vastgesteld dat het advies aan deze eisen voldoet, dan mag het zijn besluitvorming in beginsel op het advies baseren. Naarmate een adviseur meer ervaring heeft met het uitbrengen van dezelfde soort adviezen mag het bestuursorgaan eerder afgaan op de expertise van het adviesorgaan en mag het eerder aannemen dat het advies zorgvuldig tot stand is gekomen. De in artikel 3:9 van de Awb voorgeschreven toets zal dan een beperkter karakter kunnen hebben.² De vraag is echter hoe deze algemene regels hebben uitgedrukt in het kader van de Wet Bibob. Hoe kan het bestuursorgaan aan zijn vergewisplicht voldoen als het zelf geen toegang heeft tot de broninformatie en de

feitelijke juistheid en volledigheid van de aan het advies ten grondslag liggende informatie niet kan toetsen?

Expertise LBB is uitgangspunt: toets advies aan de hand van zienswijze(n)

In de eerste twee uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) over de Wet Bibob plaatste de Afdeling de toetsing van een Bibob-besluit nog niet nadrukkelijk in de sleutel van de hiervoor omschreven vergewisplicht.³ Mogelijk speelde hierbij een rol dat in die procedures niet zozeer de feiten in het advies werden betwist, als wel de juridische kwalificatie die het LBB aan deze feiten had gegeven. Wel blijkt uit deze uitspraken dat bestuursorganen niet blind op het advies mogen varen.⁴ De eerste uitspraak waarin wel nadrukkelijk de betrouwbaarheid en juistheid van de in het advies opgenomen informatie aan de orde kwam, betrof een zaak over de weigering van de burgemeester van Papendrecht een exploitatievergunning te verlenen aan een horeca-inrichting. Het LBB kwam in zijn advies tot de conclusie dat er sprake was van een ernstig gevaar en het had zich daarbij mede gebaseerd op informatie van de Criminele Inlichtingen Eenheid (CIE). De voorzieningenrechter van de rechtbank Dordrecht oordeelde dat de burgemeester het advies niet zonder nader onderzoek aan zijn besluit ten grondslag had mogen leggen, omdat, kort gezegd, te veel vragen en onduidelijkheden bestonden over de inhoud en betrouwbaarheid van de aan het advies ten grondslag gelegde CIE-informatie. De Afdeling was van oordeel dat de voorzieningenrechter hiermee de lat voor het bestuursorgaan te hoog had gelegd.

In haar uitspraak van 18 juli 2007 neemt de Afdeling de expertise van het LBB als uitgangspunt en overweegt zij dat het in eerste instantie aan het LBB is om op basis van diens deskundigheid te beoordelen of de aan het LBB verstrekte informatie, gelet op de overige omstandigheden van het geval, voldoende steun biedt voor de conclusie dat er sprake is van een ernstig gevaar. Het bestuursorgaan mag daarop afgaan, tenzij de in het advies vermelde gegevens de bevindingen duidelijk niet kunnen dragen. Hiervan kan sprake zijn als de gegevens voor de bevindingen te weinig of te weinig directe aanwijzingen bieden of omdat ze in verschillende richtingen wijzen, onderling tegenstrijdig zijn of niet stroken met hetgeen overigens bekend is. Daarvan was naar het oordeel van de Afdeling in de zaak van de burgemeester van Papendrecht geen sprake. Mede omdat de CIE-informatie betrekking had op een aantal jaar, op verschillende activiteiten en omdat de informatie overwegend in dezelfde richting wees. Daarbij achtte de Afdeling van belang dat in het advies ook andere, niet van de CIE afkomstige informatie was opgenomen die de betrokkene in verband bracht met soortgelijke feiten.⁵ In twee uitspraken van 27 februari 2008 heeft de Afdeling daar nog aan toegevoegd dat het bestuursorgaan zich ervan moet vergewissen dat het advies en het daartoe ingestelde onderzoek naar de feiten op zorgvuldige wijze tot stand zijn gekomen en dat de feiten de conclusies kunnen dragen. Omdat het bestuursorgaan in de regel geen inzage heeft in de aan het advies ten grondslag liggende broninformatie, mag het bestuursorgaan in beginsel op de weergave van de broninformatie en de daaraan door het LBB gegeven kwalificatie afgaan.⁶

Het voorgaande brengt met zich mee dat als betrokkene de in het advies vermelde bevindingen niet (voldoende gemotiveerd) weerspreekt of zich beperkt tot het bestrijden van de conclusie van het advies, het bestuursorgaan zich in de regel zonder nader onderzoek op het advies zal mogen baseren.⁷ Dit is alleen anders indien ook zonder zienswijze duidelijk is dat de in het advies vermelde gegevens de bevindingen duidelijk niet kunnen dragen. Indien de zienswijze of bezwaren van de betrokkene(n) echter vragen oproepen over (al dan niet) gebruikte bronnen of twijfel rechtvaardigen over de inhoud van de broninformatie, zal het bestuursorgaan daar adequaat op moeten reageren. Hoewel daartoe geen verplichting bestaat, is de afgelopen tien jaar gebleken dat daarvoor in de meeste gevallen een nader advies van het LBB noodzakelijk is. Het bestuursorgaan zal vervolgens ook voor dit nader advies moeten beoordelen of het zorgvuldig tot stand is gekomen en inhoudelijk concludent is. Het nader advies moet de gestelde vragen of gerezen onduidelijkheden hebben weggenomen, zodat op basis van de adviezen een gefundeerd besluit kan worden genomen.⁸

De zienswijze van de betrokkene(n) op een Bibob-advies speelt een belangrijke rol bij de wijze waarop het bestuursorgaan invulling kan en moet geven aan zijn vergewisplicht. Doordat zowel de bron als de broninformatie veelal letterlijk in het Bibob-advies is weergegeven, kunnen de betrokkenen de juistheid van de (hen betreffende) informatie in het advies bij het bestuursorgaan aan de orde stellen. Verder zal uit de motivering van het Bibob-besluit moeten blijken welke gegevens uit het advies aan de beschikking ten grondslag zijn gelegd.⁹ Feitelijk onjuiste informatie en onvoldoende gefundeerde vermoedens kunnen zo worden bestreden. Hierbij is van belang dat de eisen die in de rechtspraak aan de motivering van de betwisting worden gesteld, afhankelijk zijn van de aard en concreetheid van de gebruikte informatie.¹⁰ Ten aanzien van vermoedens of kwalificaties die nauwelijks feitelijk zijn onderbouwd of door overige informatie worden ondersteund, kan worden volstaan met een enkele betwisting.¹¹

De zienswijze van de betrokkene op een Bibob-advies speelt een belangrijke rol bij de wijze waarop het bestuursorgaan invulling moet geven aan zijn vergewisplicht.

Piketpaaltjes

Voorgaande invulling van de vergewisplicht vormt ook nu nog het vaste toetsingskader aan de hand waarvan in de rechtspraak wordt beoordeeld of het bestuursorgaan aan zijn vergewisplicht heeft voldaan.¹² Ook het College van beroep voor het bedrijfsleven (CBB) heeft zich in zijn eerste Bibob-zaken aan deze lijn gecommitteerd.¹³

Wel is in de rechtspraak, met name door de Afdeling, de afgelopen tien jaar een aantal duidelijke piketpaaltjes geslagen. Het LBB dient binnen de getrokken grenzen te adviseren en het bestuursorgaan dient dat in het kader van de op hem rustende vergewisplicht te controleren.

De eerste piketpaal is de rechtspraak van de Afdeling over het gebruik van CIE-informatie. Omdat de betrouwbaarheid en relevantie van dergelijke informatie onvoldoende vaststaat, heeft de Afdeling als regel geformuleerd dat CIE-informatie alleen in combinatie met andere feiten en omstandigheden, die in dezelfde richting wijzen, een concrete indicatie opleveren voor een ernstig vermoeden als bedoeld in artikel 3 van de Wet Bibob. Het gewicht dat vervolgens aan de CIE-informatie mag worden toegekend, moet worden bepaald aan de hand van het aantal registraties, de waardering van de betrouwbaarheid door de CIE, de mate waarin de informatie is gespecificeerd, de datum van het geregistreerde feit en hetgeen daaromtrent overigens bekend is.¹⁴

In de rechtspraak is de afgelopen tien jaar een aantal duidelijke piketpaaltjes geslagen.

Een andere piketpaal sloeg de Afdeling in haar uitspraak over de weigering van de burgemeester van Amsterdam een exploitatievergunning te verlenen voor prostitutiebedrijf Yab Yum. Hoewel eerdere uitspraken op zijn minst aanknopingspunten boden om aan te nemen dat bij de beoordeling van het gevaar ook vermoedelijk gepleegde strafbare feiten konden meewegen¹⁵, heeft de Afdeling in die uitspraak overwogen dat uit de tekst van artikel 3, tweede en derde lid van de Wet Bibob volgt dat het begrip ‘vermoeden’ in die bepaling uitsluitend betrekking heeft op het in relatie staan tot de strafbare feiten. Consequentie daarvan is dat het LBB uitsluitend strafbare feiten bij het advies mag betrekken waarvan aannemelijk is dat zij zijn gepleegd.¹⁶ Voor het aannemelijk zijn van een strafbaar feit is een veroordeling van de strafrechter niet vereist, maar wel dient op basis van concrete feiten en omstandigheden waarschijnlijk te zijn dat het strafbaar feit heeft plaatsgevonden, dat dit daarom als vaststaand behoort te worden aangenomen. In geval van een niet afgerond opsporingsonderzoek zal het LBB in zijn advies geconcretiseerd moeten uiteenzetten dat aannemelijk is dat een strafbaar feit is gepleegd en dat de tegen de vermoedelijke dader bestaande verdenking zo ernstig is, dat aannemelijk is dat deze het strafbaar feit heeft begaan.¹⁷ Is er sprake van een vrijspraak dan kan, gelet op de onschuldpresumptie, in de regel niet van voldoende aannemelijkheid van de strafbare feiten worden uitgegaan.¹⁸

Het bestuursorgaan zal zich ervan moeten vergewissen dat het LBB zich in zijn advies voldoende rekenschap heeft gegeven van deze en in andere rechterlijke uitspraken geformuleerde regels over de (wijze van) vaststelling van de mate van gevaar

als bedoeld in artikel 3 van de Wet Bibob. De rechter zal, in het licht van hetgeen betrokkenen tegen het advies hebben aangevoerd, toetsen of de door het LBB uitgebrachte adviezen naar de wijze van totstandkoming of motivering zodanige gebreken vertonen dat de burgemeester daar in zijn besluitvorming niet op mocht afgaan. Een en ander evenwel tegen de achtergrond van de hoofdregel dat het bestuursorgaan, gelet op de expertise van het LBB, in beginsel van het advies mag uitgaan.

Toekomst

Op 1 juli 2013 is de Evaluatie- en uitbreidingswet Bibob in werking getreden en daarmee zijn de mogelijkheden voor het bestuursorgaan zelf gegevens uit gesloten bronnen op te vragen verruimd. Bestuursorganen hebben thans de bevoegdheid rechtstreeks justitiële en strafvorderlijke gegevens op te vragen bij het ministerie van Veiligheid en Justitie, onderscheidenlijk het Openbaar Ministerie.¹⁹ Bestuursorganen die deelnemen aan een Regionaal Informatie en Expertisecentrum (RIEC) kunnen onder omstandigheden voorts met het oog op de toepassing van de wet gegevens uitwisselen met andere deelnemers, bijvoorbeeld de politie of de Belastingdienst. Ook hebben bestuursorganen de mogelijkheid het Handelsregister op naam van een natuurlijk persoon te bevragen.²⁰ De vraag is gerechtvaardigd in hoeverre deze verbeterde informatiepositie meebrengt dat het bestuursorgaan op een andere wijze aan zijn vergewisplicht invulling zal (moeten) geven. In de uitspraak van 27 februari 2008²¹ heeft de Afdeling immers overwogen dat juist omdat het bestuursorgaan in beginsel geen inzage heeft in de onderliggende broninformatie van het Bibob-advies, het bestuursorgaan op de weergave van de broninformatie mag afgaan. De verbeterde informatiepositie stelt het bestuursorgaan in ieder geval ten dele in staat de aan het advies ten grondslag liggende broninformatie en de selectie daarvan te controleren.

Het Landelijk Bureau Bibob mag uitsluitend strafbare feiten bij het advies betrekken waarvan aannemelijk is dat zij zijn gepleegd.

Niettemin is mijn inschatting dat de verbeterde informatiepositie er niet toe zal leiden dat een bestuursorgaan minder dan voorheen op de weergave en selectie van broninformatie in een advies zal mogen afgaan. Hierbij is van belang dat de wetgever de informatiepositie van bestuursorganen niet zozeer voor de controle van het Bibob-advies heeft verruimd, maar primair met het oog op het door bestuursorganen te verrichten eigen onderzoek voorafgaand aan of zelfs in plaats van het vragen van een Bibob-advies.²² Ter controle van de juiste informatievergaring en -selectie door het LBB en in meer algemene zin ter verdere verbetering van de kwaliteit van de adviezen, is voorzien in een andere maatregel, te weten de oprichting van een permanente kwali-

teitscommissie. Deze commissie heeft ook recht op inzage in de onderzoeksgegevens van het LBB. Bovendien blijft het LBB ook na 1 juli 2013 toegang houden tot een bredere verzameling gegevens dan het bestuursorgaan, alleen al omdat het bestuursorgaan geen justitiële en strafvorderlijke gegevens kan opvragen over zakelijke relaties van de betrokkene als bedoeld in artikel 3, vierde lid, van de Wet Bibob.

Het Landelijk Bureau Bibob blijft ook na 1 juli 2013 toegang houden tot een bredere verzameling gegevens dan het bestuursorgaan.

Wel heeft het bestuursorgaan door zijn verbeterde informatiepositie meer mogelijkheden zelf op de bezwaren van de betrokkene(n) tegen het advies dan wel Bibob-besluit te reageren. Hoewel het vaste rechtspraak is dat een bestuursorgaan in reactie op een zienswijze niet verplicht is het LBB om een nader advies te vragen - bepalend is slechts dat het bestuursorgaan gefundeerd heeft gereageerd op hetgeen is aangevoerd²³ - zal de verbeterde informatiepositie van het bestuursorgaan er wellicht toe leiden dat in het kader van de vergewisplicht vaker van het vragen van een nader advies kan worden afgezien. Hierbij past ook dat het bestuursorgaan vanaf 1 juli 2013 de inhoud van het Bibobadvies met het oog op de toepassing van de wet mag bespreken met de leden van de driehoek.²⁴ De gedachte is dat de leden van de driehoek het bestuursorgaan kunnen ondersteunen bij de weging en interpretatie van opsporings- en vervolgingsinformatie.²⁵

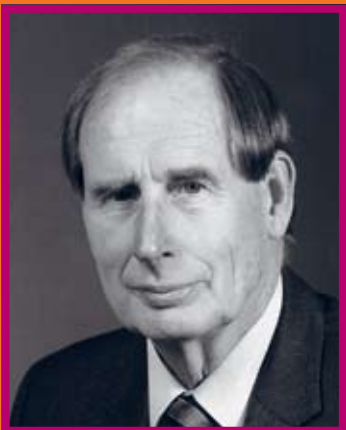
Tot slot

De afgelopen tien jaar is de Wet Bibob een belangrijk instrument gebleken in de bestuurlijke aanpak van criminaliteit en de bestrijding van vermenging van de onder- en bovenwereld. Het LBB heeft daarbij een centrale rol gespeeld als leverancier van informatie en deskundigheid. De bevoegdheid tot weigering of intrekking van een vergunning berust evenwel bij het bestuursorgaan. Het bestuursorgaan is daarmee ook verantwoordelijk voor de juistheid en kwaliteit van een door het LBB afgegeven advies. Het bestuursorgaan dient aan zijn verantwoordelijkheid invulling te geven door zich ervan te vergewissen dat de in het advies genoemde feiten juist zijn en dat de feiten de conclusies van het advies kunnen dragen.

Een decennium Bibob heeft veel rechtspraak opgeleverd over deze wisselwerking tussen het LBB en het bestuursorgaan. Hieruit is een heldere lijn te destilleren waarbij als hoofdregel geldt dat het bestuursorgaan, gelet op de deskundigheid van het LBB, in beginsel van het Bibob-advies mag uitgaan. Dit betekent echter niet dat het bestuursorgaan achterover kan leunen. Het zal moeten vaststellen of het LBB zich

voldoende rekenschap heeft gegeven van de verschillende piketpalen die in de rechtspraak zijn geslagen en het zal gefundeerd moeten reageren op de bezwaren die door de betrokkene(n) tegen het advies worden aangevoerd. Hoewel het bestuursorganen vrijstaat naar aanleiding van de aangevoerde bezwaren een nader advies van het LBB te vragen, zijn zij met de per 1 juli 2013 verbeterde informatiepositie beter in staat zelf op de bezwaren te reageren. Mogelijk dat het aantal aanvragen van een nader advies daardoor zal afnemen. De toekomst zal het uitwijzen.

- 1) De Wet Bibob is op 1 juni 2003 in werking getreden (Stb. 2003, nr. 216).
- 2) PG Awb I, p. 274 en 218. Zie reeds ABRvS 29 april 1999, AB 1999, 266 m.nt. MSV.
- 3) ABRvS 22 november 2006, AB 2007, 232 m.nt. F.R. Vermeer en GST 2007, 44 m.nt. A.E.M. aan den Berg, LJN AZ2786 en ABRvS 3 januari 2007, AB 2007, 233, GST 2007, 60, LJN AZ5492, ABRvS 24 januari 2007, LJN AZ6847.
- 4) Zie in dit verband ook de annotatie van F.R. Vermeer bij de uitspraak van de Afdeling van 3 januari 2007, AB 2007, 233.
- 5) ABRvS 18 juli 2007, AB 2007, 357 m.nt. F.R. Vermeer, LJN BA9799.
- 6) ABRvS 27 februari 2008, AB 2008, 183 m.nt. F.R. Vermeer, LJN AZ6847 en ABRvS 27 februari 2008, AB 2008, 182 m.nt. F.R. Vermeer en JB 2008, 78 m.nt. M. Overkleef-Verburg, LJN BC5265. Zie ook C.M. Bitter & R.W. Veldhuis, 'Wet Bibob, langzaam maar zeker', JBplus 2009, p. 202-219.
- 7) Zie bijvoorbeeld ABRvS 15 april 2009, LJN BI1070 en ABRvS 24 januari 2007, LJN AZ6847.
- 8) ABRvS 27 februari 2008, AB 2008, 183 m.nt. F.R. Vermeer, LJN AZ6847 en ABRvS 27 februari 2008, AB 2008, 182 m.nt. F.R. Vermeer en JB 2008, 78 m.nt. M. Overkleef-Verburg, LJN BC5265. Zie ook C.M. Bitter & R.W. Veldhuis, 'Wet Bibob, langzaam maar zeker', JBplus 2009, p. 202-219.
- 9) Zie Kamerstukken II 1999/2000, 26883, nr. 3, p. 76 en ABRvS 17 juli 2013, NJB 2013, 1881, ECLI:NL:RVS:2013:278.
- 10) Zie bijvoorbeeld ABRvS 20 juli 2011, LJN BR2279, rov. 2.21.1.
- 11) Ibidem.
- 12) Zie bijvoorbeeld ABRvS 12 juni 2013, ECLI:NL:RVS:2013:CA2910 en ABRvS 15 mei 2013, ECLI:NL:RVS:2013:CA0168.
- 13) CBB 12 maart 2012, AB 2013, 41 m.nt. M.F.H. Hirsch Ballin & R.W. Veldhuis, LJN BV8515 en CBB 25 juli 2013, ECLI:NL:CBB:2013:94.
- 14) ABRvS 27 februari 2008, AB 2008, 183 m.nt. F.R. Vermeer, LJN AZ6847 en ABRvS 27 februari 2008, AB 2008, 182 m.nt. F.R. Vermeer en JB 2008, 78 m.nt. M. Overkleef-Verburg, LJN BC5265.
- 15) ABRvS 21 juli 2010, LJN BN1947, rov. 2.5.1 en 2.5.2, ABRvS 15 juli 2009, LJN BJ2636, rov. 2.5.4 en ABRvS 17 november 2010, LJN BO4230, rov. 2.5.1.
- 16) ABRvS 8 juli 2009, JB 2009, 183, GST 2009, 105, LJN BJ1892.
- 17) ABRvS 20 juli 2011, LJN BR2279.
- 18) Zie onder meer ABRvS 9 mei 2012, LJN BW5270 en LJN BW5294, AB 2012/282 m.nt. A.E.M. van den Berg & S.H. van den Ende, ABRvS 20 februari 2013, LJN BZ1695. Het CBB volgt een andere lijn (CBB 12 maart 2012, AB 2013, 41 m.nt. M.F.H. Hirsch Ballin en R.W. Veldhuis).
- 19) Zie art. 39f Wjsg en art. 15 Bjsjg.
- 20) Zie artikel 28 Handelsregisterwet.
- 21) ABRvS 27 februari 2008, JB 2008, afl. 5, m.nt. M.OV., LJN BC5262, rov. 2.5.
- 22) Zie onder meer Kamerstukken II 2011/12 32676, nr. 7, p. 5-6.
- 23) ABRvS 18 juli 2007, AB 2007, 357 m.nt. F.R. Vermeer, LJN BA9799 en ABRvS 20 juli 2011, LJN BR2279.
- 24) Hiermee is bedoeld de leden van het overleg als bedoeld in art. 13 Politiewet.
- 25) Kamerstukken II 2011/12, 32676, nr. 3, p. 11 en 21.



Mr. J.A. (Hans) Blok (Kruiningen, 1938) is voorzitter van de Kwaliteitscommissie Bibob sinds de start in 2010.

Het Landelijk Bureau Bibob (LBB) kan in zijn adviezen niet compleet transparant zijn, omdat de gesloten bronnen ook gesloten blijven.

Niemand kan de inhoud van deze bronnen controleren, zelfs de rechter en de politiek niet.

Dat leidde al snel tot een discussie over de *black box*: 'Jullie kunnen dit wel zo opschrijven, maar

waar is het bewijs?' Die kritiek bleek ook voor de minister lastig te ondervangen. Een antwoord was de Kwaliteitscommissie Bibob. Deze vierkoppige commissie controleert sinds 2010 de Bibob-adviezen en houdt zo het Bureau scherp en de kwaliteit van de adviezen op peil.

Op 10 september 2013 staat voorzitter Hans Blok in een interview stil bij de totstandkoming, de werkwijze en waarde van de Kwaliteitscommissie Bibob.

In gesprek met... Hans Blok, voorzitter van de Kwaliteitscommissie Bibob

De waarde van de Kwaliteitscommissie Bibob

Kunt u iets vertellen over de inrichting van de Kwaliteitscommissie Bibob?

'In de zomer van 2010 hebben we de eerste gesprekken gevoerd over de Kwaliteitscommissie. Destijds was er nog geen wetgeving, maar desondanks vond men - ik denk vooral de minister - het noodzakelijk dat de Kwaliteitscommissie er kwam. Strikt genomen bestonden we tot 1 juli 2013 nog niet. Dat was een probleem, omdat we daardoor geen kennis konden nemen van de gesloten bronnen. Uiteindelijk is bedacht dat wij als ambtenaren werden toegevoegd aan de Dienst Justis. Ik heb destijds een aantal gesprekken met de directeur van Justis gevoerd om onze onafhankelijke positie veilig te stellen. We wilden ook de vrijheid hebben om ons eigen werk in te richten en niet vanuit de hiërarchie worden aangestuurd. Die toezeggingen zijn gedaan en binnen dat kader hebben we uitstekend gewerkt. In de huidige Wet Bibob, gewijzigd per 1 juli 2013, wordt de Kwaliteitscommissie overigens wel genoemd. Dat is het prille begin van de commissie. Ver daarvoor ligt natuurlijk de aanleiding voor de Wet Bibob bij onder meer de commissie-Van Traa. In die tijd ontstond de discussie over de zogenaamde *black box*. Die houdt in dat het LBB in zijn adviezen niet geheel transparant kan zijn, omdat de gesloten bronnen ook gesloten blijven. De inhoud van de gesloten bronnen kan niemand controleren, zelfs de rechter en de politiek niet. Er kwamen kritische geluiden, met name vanuit de advocatuur. Men zei: 'Je kunt alles wel opschrijven: je beroept je op gesloten bronnen en maakt een leuk verhaal'. Die kritiek was voor de minister lastig te ondervangen. In reactie daarop werd de Kwaliteitscommissie in het leven geroepen met een tweeledige taak: de minister de zekerheid geven dat goed wordt omgegaan met de gesloten bronnen en het toetsen van de kwaliteit van het bureau. Hoe gaat men om met de adviezen? Hoe wordt het opgeschreven en is dat leesbaar en bruikbaar? Nog steeds zijn dit twee belangrijke taken van de Kwaliteitscommissie. We bieden onze bevindingen in een jaarverslag aan de minister aan, dat ook ter kennisname naar de Tweede Kamer gaat, waarin we met name ingaan op het gebruik van de gesloten bronnen. Dat is een van de belangrijkste criteria.'

Hoe is de huidige Kwaliteitscommissie samengesteld?

'We zijn begonnen met vijf leden en hebben er nu vier. Geprobeerd is om verschillende expertises samen te brengen. Er is een oud-burgemeester, de heer Pop. Mevrouw De Moor-van Vugt is hoogleraar Bestuursrecht aan de Universiteit van Amsterdam. De heer Linthorst is oud-directeur van de directie Wetgeving van het ministerie van

Economische Zaken. Hij is ervaren in Europese wetgeving die zo nu en dan om de hoek komt kijken. Mijn achtergrond ligt in het strafrecht als voormalig procureur-generaal.'

'De Kwaliteitscommissie heeft twee taken: de minister zekerheid geven dat goed wordt omgegaan met de gesloten bronnen en het toetsen van de kwaliteit van het bureau.'

Is strafrechtelijke, fiscale en bedrijfseconomische kennis allemaal aanwezig in de Kwaliteitscommissie?

'In beginsel wel. Economische kennis ligt vooral bij Linthorst: als we daar vragen over hebben, is hij degene die ons dat ook kan uitleggen. En we hebben ook weleens punten die voor ons allemaal nieuw zijn, zoals de uitbreiding van de Wet Bibob. Dan vragen we iemand van Justis om ons voor te lichten. We proberen die expertise op te bouwen. In de selectie van de adviezen zorg ik ook dat het niet altijd om een horecagelegenheid of coffeeshop gaat, we kijken ook naar milieuzaken en afvalbedrijven. Dan kom je al lezend vanzelf in aanraking met nieuwe gebieden. Dat is voor ons ook van belang.'

Hoe gaat de Kwaliteitscommissie te werk?

'We werken in twee subcommissies van twee leden. Bij een nieuwe steekproef wisselen we de commissies. We lezen twee adviezen allebei afzonderlijk. Bespreken die samen en maken daarvan een verslag. Dat doet de andere subcommissie ook, zodat we per sessie vier adviezen bekijken en die vervolgens in een plenaire vergadering bespreken. Om de beurt werpt iemand zich op als rapporteur van het verslag van de subcommissie en stellen de anderen kritische vragen. We lezen alles. Soms vraagt dat behoorlijk wat tijd: aan twee adviezen besteden we een royale ochtend. Het is een kwestie van dossiervreten. Een zekere ervaring helpt: je moet weten waar je naar moet kijken.'

Hanteert de Kwaliteitscommissie een rangorde in de criteria van het beoordelingsformat?

'Niet in zwaarte. We hebben acht criteria ontwikkeld, één van die criteria is omgaan met en analyse van de gesloten bronnen. Bij onze steekproefsgewijze controle letten we op het gebruik van gesloten bronnen. Dat is voor ons een criterium naast de andere, er is geen rangorde.'

Wat vindt u van de leesbaarheid van een gemiddeld Bibob-advies?

'Dat is een van onze criteria. We proberen ons te verplaatsen in degene voor wie het

advies bedoeld is. Daarom richten een paar criteria zich op leesbaarheid en helderheid. En we kijken of er contact is geweest met het bestuur. In detailopmerkingen adviseren we nogal eens om toe te lichten waarom aan bepaalde zaken geen aandacht wordt besteed en waarom sommige personen niet meer worden meegenomen in het advies et cetera.'

Heeft u het idee dat dit soort opmerkingen, die erg casuïstisch zijn, ook voor andere adviezen worden opgepakt? Vindt er terugkoppeling en/of monitoring plaats?

'Zodra we een vergadering hebben gehad, maak ik een afspraak met de onderzoekers van het bureau voor een terugkoppelingsoverleg. Zij kunnen van tevoren de verslagen lezen. In het overleg geef ik nadere toelichting en bespreken we alle kritische punten. Daarbij zijn de onderzoeker die het advies heeft geschreven, de directeur en de teammanager aanwezig. Bij elkaar een krachtig gezelschap. Aan hen kun je mondeling goed uitleggen wat je bedoelt. Aanvankelijk kon zo'n overleg wat stekelig verlopen, men vond de Kwaliteitscommissie een beetje een 'eng' orgaan. Bij geen enkele andere overheidsinstantie word je in je werk zo dicht op de huid gezeten. Intussen zijn we aan elkaar gewend en verloopt het gesprek gemakkelijk en in een open sfeer. Tweede punt is dat wij in ons jaarverslag detailopmerkingen maken. Er wordt deskundig gewerkt, de adviezen zijn van goede kwaliteit en bruikbaar en de gesloten bronnen worden goed geraadpleegd. Kortom, we zijn heel tevreden over het werk van het bureau. Maar dan volgt een aantal detailopmerkingen die soms te maken hebben met de indeling, de leesbaarheid, et cetera. Dat is een hele reeks, vaak zo'n twintig of dertig opmerkingen. Het bureau reageert op onze opmerkingen in een eigen rapport waarin het toelicht wat ermee gebeurt. En dat verwerken wij weer in ons jaarverslag. Er is een doorlopende kwaliteitscontrole.'

'Bij geen enkele andere overheidsinstantie word je in je werk zo dicht op de huid gezeten.'

Ziet u in latere adviezen terug dat door de Kwaliteitscommissie aangedragen punten worden opgepakt?

'Absoluut. Zo hebben we weleens de opmerking gemaakt om vooraan bij een advies een korte weergave te geven van wat er eigenlijk speelt. Daarin is het bureau een beetje terughoudend. Ik begrijp dat wel, want ze willen hier geen eigen opvattingen kwijt. Maar je ziet nu wel dat er een inhoudsopgave komt. We merken in de loop der jaren dat men rekening houdt met onze opmerkingen.'

Houdt volgens u de verbetering van de kwaliteit van het Bibob-advies verband met de ervaring met en ontwikkeling van het Bibob-instrument an sich?

'Ik denk dat er inderdaad een sterke verbetering is gekomen in de manier waarop men

het aanpakt, ook dankzij het modeladvies en het handboek. Die waren er vroeger niet. Ik denk ook dat de mensen beter getraind zijn en daardoor betere kwaliteit leveren. Het komt ook door ervaring en ongetwijfeld door selectie.'

En ook door de kritische noten van wetenschap en rechtspraak?

'Jazeker. Het bureau heeft goud in handen door het criterium van de Raad van State die heeft gezegd dat je in beginsel mag afgaan op de kwaliteit van het advies. Dat criterium wordt door de lagere rechtspraak met grote vanzelfsprekendheid overgenomen. We hebben ook in ons jaarverslag gezegd dat het ongelooflijk belangrijk is. Dat vertrouwen is goud waard. Daar moet je zorgvuldig mee omgaan en zorgen dat je die hoge kwaliteit in stand houdt. Daar zal de Kwaliteitscommissie ook zijn rol in blijven spelen. Het is zeldzaam in de rechtspraak dat men zegt: 'Je mag ze op hun woord geloven.'

Waar komt dat vandaan denkt u?

'Dat is verdiend natuurlijk. Omdat de Raad van State ook de adviezen leest en kent, want zij mogen dat wel. Ze zijn kritisch geweest, maar het komt zelden voor dat een advies kopje onder gaat. In elk geval is het een gegeven dat men zegt dat je mag afgaan op de kwaliteit en de deskundigheid van het bureau.'

De kritiek van de wederpartij is juist dat door de 'onaantastbaarheid' van het advies het lastig te bewijzen is dat het anders is, omdat men niet weet wat men niet weet...

'Dat is die *black box* waarvan wij zeggen: '...We hebben nooit geconstateerd dat er misbruik wordt gemaakt van de gesloten bronnen en dat geïnterpreteerd wordt op een wijze die niet kon.' Daarvoor is er de Kwaliteitscommissie: in het jaarverslag geven we aan dat dit in orde is. Verder merk ik dat de advocatuur in toenemende mate minder argumenten heeft om de adviezen aan te tasten. Aanvankelijk was het prijsschieten op van alles en nog wat, maar die commentaren zijn stuk voor stuk verworpen. Ook de kwestie of er bij Bibob sprake is van een *criminal charge* is inmiddels verworpen. Bibob is niet in strijd met artikel 6 EVRM. Er wordt wel 'gevochten' door de advocatuur, maar de meeste beroepsgronden slagen stuk voor stuk niet.'

'Dat vertrouwen is goud waard. Daar moet je zorgvuldig mee omgaan en zorgen dat je die hoge kwaliteit in stand houdt.'

Is het redelijk om te zeggen dat hoe lastiger het wordt voor de wederpartij des te groter de waarde van de onafhankelijke toetsing van de Kwaliteitscommissie wordt?

'Ik denk het wel. Het werk van de Kwaliteitscommissie wordt belangrijk als het enige

argument dat overblijft is dat men niet kan controleren hoe de gesloten bronnen zijn geraadpleegd: is daar misbruik van gemaakt, zijn ze vervalst, heeft men ontlastende gegevens niet vermeld. Kortom, je kunt daar een wantrouwende deken overheen leggen. Op een gegeven moment moeten ze ons ook maar geloven, want je kunt niet blijven controleren. Bovendien zijn wij onafhankelijk. Als het niet goed was, zouden we het ook zeggen. Daar zijn we voor. Die tweeledigheid zit erin. Nogmaals, wat we doen is de minister het comfort geven: 'dit gaat goed, die *black box* is afgedekt.' Daar waar het bureau niet transparant kan zijn, vangt de commissie het op. Ik heb overigens nog niet gezien dat in de rechtspraak van de kwaliteitscommissie als argument gebruik is gemaakt. Ik zie ook het *black box* tegenargument van de advocatuur niet meer zo vaak. Dat was in het begin wel het geval, maar de laatste tijd niet meer. Ik heb dus ook nog nooit gezien dat een rechter schreef dat het advies afgedekt is door de Kwaliteitscommissie.'

Wat is uw visie op het instrument Bibob?

'Ik denk dat het een uitstekend instrument is, waarmee je het bestuur echt tanden geeft om de criminaliteit aan te pakken. Men maakt daar ook goed gebruik van. Daarnaast zie je ook een ontwikkeling als in Amsterdam, waar al een eigen coördinatie-Bibob Bureau is. Kleinere gemeenten maken nog wat minder gebruik van het instrument, maar ook die doen in toenemende mate een beroep op het LBB. Als je aarzelt of je een vergunning moet verlenen en je krijgt een advies, waarvan de Raad van State aangeeft dat je op de deskundigheid mag vertrouwen, dan dek je je behoorlijk in. Het aantal procedures dat gemeentes verliezen op dit punt is minimaal. Je ziet ook het verplaatsings- of waterbedeffect. Wanneer een gemeente heel streng is, gaan ze naar een andere gemeente. Als iedereen het op dezelfde manier aanpakt, en de oprichting van de RIEC's stimuleert dit, dan werkt het instrument wellicht beter dan de generieke preventie die we in het strafrecht hanteren. Althans beweren te hanteren.'

Signaleert u grenzen aan de onderzoeksmogelijkheden van het bureau waardoor deze in het advies niet in staat is geweest de 'vinger op de zere plek' te leggen?

'Ik denk op dit moment niet. Men heeft voldoende mogelijkheden om alle bronnen te raadplegen. De grenzen worden misschien bereikt als het gaat om de expertise op een speciaal gebied. Bij de aanbestedingen merkten wij bijvoorbeeld dat eigenlijk maar één onderzoeker daarin echt ervaring had, een tweede werd ingewijd. Dat is wel een beetje dun, dat hebben we ook gezegd in ons jaarverslag. Vanuit de politiek is er grote druk om het Bibob-instrument uit te breiden. Je moet uitkijken dat je niet aan je eigen succes ten onder gaat. Dat is een risico.'

Met de uitgebreide Wet Bibob krijgen de RIEC's, evenals de lokale driehoek en de bezwaarschriftencommissie, ook inzage in Bibob-adviezen. Hoe kijkt u naar deze ontwikkeling?

'Ik kijk er ambivalent tegenaan om de adviezen zo royaal te verspreiden. Blijkbaar moest dat onder druk van de politiek, maar het heeft natuurlijk grote risico's. Het

Bureau moet ontzettend oppassen at er geen gegevens in komen die de privacy kunnen schenden. Dat is ogenblikkelijk het gevaar dat je loopt.'

Ziet u een risico dat een informatieverancier zoals het OM meer terughoudend wordt in zijn informatieverstreking aan het bureau?

'Ik kan me voorstellen dat er weerstand komt. In het jaarverslag 2011 hebben we een paar opmerkingen gemaakt richting het OM, dat er meer contact moest zijn met de landelijke Bibob-officier. Bijvoorbeeld over informatie uit het buitenland. Op dat terrein is geen rechtshulp mogelijk, omdat andere landen dit instrument niet of nauwelijks kennen. Vandaar dat je nogal eens vastloopt in buitenlandse veroordelingen die je niet krijgt of die te lang duren, zodat je over de termijnen heen gaat. Daar hebben we dus geadviseerd om te proberen meer contact te leggen met de landelijke Bibob-officier, zodat deze de gegevensverstrekking bij zijn collega's kan stimuleren. Aan de andere kant vinden we ook dat de OM-tips die van de landelijke Bibob-officier komen, beter moeten worden uitgewerkt. Net iets te vaak leiden die OM-tips niet tot een ernstig-gevaaradvies van het Bureau.'

Zou beter contact met de landelijke Bibob-officier inderdaad effect kunnen hebben?

'Ik denk dat het OM veel meer kan dan het nu doet in de relatie met Bibob. Zowel voor wat betreft het buitenland als voor de OM-tips. Het is een heel machtig middel om een OM-tip te geven. Het OM heeft ook veel eerder de CIE-informatie. Maar dan moet je dat OM wel een klein beetje motiveren. Daar zou voor het bureau winst te halen zijn. En voor het OM ook. Het gaat wat moeizaam volgens mij.'

En ten aanzien van het buitenland?

'Volgens mij moet er wat dit betreft bilateraal te werken zijn, net zo goed als in het strafrecht wanneer je met rechtshulpverdragen werkt. Desnoods moet je het op een hoger niveau insteken. Vandaar dat we het ook bij de minister hebben neergelegd. En de staatssecretaris zou zich er natuurlijk ook eens mee kunnen bemoeien wanneer hij in het buitenland is.'



Prof. dr. D. (Dirk) van Daele (Sint-Niklaas, 1970) is hoogleraar aan het Instituut voor Strafrecht en het Leuven Instituut voor Criminologie van de Katholieke Universiteit Leuven.

België kent geen Wet Bibob. Dat kan voor onze zuiderburen een risico zijn: criminele groepen die in Nederland worden aangepakt en geen vergunning krijgen, verplaatsen hun illegale activiteiten naar België. Maar zo eenvoudig is dat niet. België heeft zo zijn eigen instrumenten

om kwaadwillenden uit de bovenwereld te weren. Zo hebben gemeenten een algemene politietaak waarmee zij de openbare orde handhaven.

En er is sinds 1999 een stelsel van gemeentelijke administratieve sancties.

Dit stelsel omvat onder meer 'de schorsing en opheffing van een toestemming of vergunning en de tijdelijke of zelfs definitieve sluiting van een inrichting.' Toch volstaan deze administratieve sancties en maatregelen van de bestuurlijke politie niet, vindt hoogleraar Dirk van Daele. Volgens hem is een introductie van een wet naar het model van de Nederlandse Wet Bibob het overwegen waard. Kortom, tijd voor een ouderwetse interland België tegen Nederland.

Bestuurlijke aanpak georganiseerde criminaliteit in België

Hoe doen de burens het?

België kent geen tegenhanger van de Nederlandse Wet Bibob en beschikt dus niet over een algemeen kader met het oog op het weigeren van vergunningen in geval van - kort gezegd - aanwijzingen van georganiseerde criminaliteit. Dat neemt niet weg dat in de jaren negentig van de twintigste eeuw - mede onder invloed van de ontwikkelingen in Nederland - ook in België werd nagedacht over de rol van het (lokaal) bestuur bij de aanpak van georganiseerde criminaliteit.

De door de Senaat ingestelde Parlementaire Onderzoekscommissie Georganiseerde Criminaliteit wees in 1998 op het risico dat criminele groepen leemten in de bestaande regelgeving zouden uitbuiten. Om deze reden achtte de commissie het niet alleen van belang dat de toekenning van vergunningen, licenties en concessies zou worden ingepast in een breder beleid, doch stelde zij tevens uitdrukkelijk dat de bestrijding van georganiseerde misdaad niet louter middels het strafrecht dient te geschieden, maar ook een verantwoordelijkheid moet zijn van het lokaal, regionaal en federaal bestuur.¹ Deze aanbeveling lag in de lijn van het Actieplan tegen georganiseerde criminaliteit dat de regering in 1996 had opgesteld, waarin onder meer de oprichting van een Werkgroep Bestuurlijk Handhavingsrecht binnen het ministerie van Binnenlandse Zaken werd aangekondigd. Meer dan vijftien jaar later moet evenwel worden vastgesteld dat er in België nog steeds geen sprake is van een systematische en doorgedreven bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit.

Deze ongelijke ontwikkeling tussen Nederland en België houdt het risico in dat criminele groepen die in Nederland worden geconfronteerd met een bestuurlijke aanpak, en bijvoorbeeld geen vergunning krijgen, hun illegale activiteiten geheel of gedeeltelijk trachten te verplaatsen naar België. Ook kan het ontbreken van een specifiek instrumentarium voor de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit tot gevolg hebben dat de Belgische gemeentelijke autoriteiten zouden menen dat zij geen rol kunnen spelen bij de voorkoming en bestrijding van deze criminaliteitsvorm en dat een en ander een exclusief strafrechtelijke aangelegenheid is.² Niet uit het oog mag worden verloren dat de gemeenten van oudsher belast zijn met een algemene politietaak, waarbij zij de openbare orde - in de zin van de openbare rust, de openbare veiligheid en de openbare gezondheid - dienen te handhaven. Hoewel deze bestuurlijke politie niet primair gericht is op de bestrijding van georganiseerde criminaliteit, kan zij er wel toe bijdragen. Daarnaast werd door de Wet van 13 mei 1999 een stelsel van gemeentelijke administratieve sancties ingevoerd, waardoor gemeenten een handhavingsbeleid kunnen ontwikkelen voor inbreuken op hun reglementen en

verordeningen. Dit stelsel omvat onder meer de schorsing en opheffing van een toestemming of vergunning en de tijdelijke of zelfs definitieve sluiting van een inrichting.³

Verskil tussen Wet Bibob en Nieuwe Gemeentewet

De gemeenteraad kan bepalen dat een overtreding van een gemeentelijk reglement of gemeentelijke verordening aanleiding geeft tot de administratieve schorsing of zelfs opheffing⁴ van een door de gemeente verleende toestemming of vergunning. Dit impliceert dat de activiteit waarop de vergunning of toestemming betrekking heeft, tijdelijk (in geval van schorsing) of definitief (bij opheffing) dient te worden stopgezet. Deze sancties worden niet door een ambtenaar opgelegd, doch wel door het college van burgemeester en schepenen.⁵

De ongelijke ontwikkeling tussen Nederland en België houdt het risico in dat criminele groepen [...] hun illegale activiteiten geheel of gedeeltelijk trachten te verplaatsen naar België.

In dit perspectief kan een vergunning worden omschreven als een bestuursbesluit met individuele strekking dat op aanvraag wordt genomen en waarbij een uitzondering wordt gemaakt op een algemeen verbod dat reglementair bepaald is. In veel gevallen kan een vergunning worden gekoppeld aan bepaalde voorwaarden die door de begunstigde moeten worden nageleefd. De niet-naleving van deze voorwaarden kan dan ook een pertinente reden zijn om de verleende vergunning te schorsen of op te heffen. Het onderscheid tussen een vergunning en een toestemming is overigens niet haarscherp. Ook bij een toestemming lijkt het immers te gaan om een besluit waarbij in een individueel geval een uitzondering op een algemeen verbod wordt gemaakt.⁶

Artikel 119bis van de Nieuwe Gemeentewet verschilt op een aantal punten van de Wet Bibob. In de eerste plaats kan een vergunning op grond van de Wet Bibob niet alleen worden ingetrokken indien het vermoeden bestaat dat strafbare feiten zijn gepleegd, doch ook indien er sprake is van een ernstig gevaar dat met de vergunning strafbare feiten zullen worden gepleegd. Deze maatregel kan dus ook preventief worden aangewend. Naar Belgisch recht is de opheffing van een vergunning daarentegen een administratieve sanctie. Het gaat immers om een bij of krachtens de wet vastgestelde maatregel met een repressief karakter, die door een bestuursorgaan middels een eenzijdige, individuele bestuurshandeling wordt opgelegd, als reactie op een inbreuk op een rechtsnorm.⁷ Het college van burgemeester en schepenen zal dus slechts een

vergunning kunnen opheffen indien er reeds een inbreuk op een gemeentelijk reglement of gemeentelijke verordening werd vastgesteld, waarbij daarenboven vereist is dat het betrokken reglement of de betrokken verordening uitdrukkelijk in deze sanctie voorziet.

Ten tweede wordt in België aangenomen dat de schorsing en de opheffing van een vergunning als administratieve sancties een punitief karakter hebben, gericht zijn tot het publiek in het algemeen en in het licht van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) strafrechtelijk van aard zijn, zodat de mogelijke toetsing ervan door een onafhankelijke en onpartijdige rechterlijke instantie met volle rechtsmacht noodzakelijk is.⁸ De Afdeling bestuursrechtspraak van de Nederlandse Raad van State besliste daarentegen dat er bij de weigering of intrekking van een vergunning op grond van de Wet Bibob geen sprake is van een strafsanctie, noch van een criminal charge in de zin van artikel 6 EVRM. Een dergelijke beschikking en het daaraan ten grondslag liggende advies van het Landelijk Bureau Bibob (LBB) strekken er immers niet toe de schuld van een persoon aan een strafbaar feit vast te stellen. De weigering of intrekking van een vergunning beoogt slechts de onbewuste en ongewilde facilitering van criminele activiteiten door de overheid te voorkomen en heeft dus geenszins tot doel leed toe te voegen om zodoende normconform gedrag te bewerkstelligen.⁹

Nederlandse gemeenten hebben een aanzienlijk sterkere informatiepositie dan hun Belgische tegenhangers.

In de derde plaats heeft de Wet Bibob betrekking op een hele reeks van vergunningen die niet noodzakelijk door de gemeenten moeten worden verstrekt, terwijl het toepassingsgebied van artikel 119bis § 2 van de Nieuwe Gemeentewet beperkt blijft tot vergunningen en toestemmingen die hun rechtsgrond hebben in gemeentelijke reglementen of verordeningen. Het college van burgemeester en schepenen is dan ook niet bevoegd om vergunningen op te heffen die weliswaar door de gemeentelijke organen worden afgeleverd, doch hun rechtsgrond vinden in een niet-gemeentelijke reglementering.¹⁰ Tot slot moet worden vastgesteld dat Nederlandse gemeenten een aanzienlijk sterkere informatiepositie hebben dan hun Belgische tegenhangers. Enerzijds vindt in Nederland al in de fase van het aanvragen van een vergunning een grondige screening van de aanvrager plaats, terwijl anderzijds een advies kan worden gevraagd aan het Landelijk Bureau Bibob, dat toegang heeft tot persoonsgegevens uit een hele reeks gesloten bronnen. In vergelijking hiermee beschikt het college van burgemeester en schepenen in België slechts over beperkte informatie. Bij de

beoordeling of een vergunning al dan niet moet worden opgeheven, kan het college immers slechts terugvallen op het door een politieambtenaar of hulpagent van politie opgestelde proces-verbaal van vaststelling van de inbreuk en op de informatie die de betrokkene in het kader van de hoorplicht vrijwillig verstrekt.

De schorsing als ordemaatregel

In bepaalde gevallen kan het niet naleven van de vergunningsvoorwaarden dusdanige proporties aannemen dat snel moet worden opgetreden. Bij dergelijke hoogdringendheid hoeft geen beslissing van het college van burgemeester en schepenen te worden afgewacht, doch beschikt de burgemeester over een eigen bevoegdheid. Ingeval de voorwaarden van een vergunning niet worden nageleefd, kan de burgemeester deze vergunning voor een maximale termijn van drie maanden schorsen.¹¹ Het gaat niet om een administratieve sanctie, doch om een ordemaatregel die geen bestraffing van de betrokkene beoogt en slechts tot doel heeft de orde te handhaven.¹²

Deze bevoegdheid van de burgemeester blijft niet beperkt tot vergunningen die door de gemeente worden afgeleverd, doch kan ook worden toegepast ingeval een instelling wordt uitgebaat op basis van een door een andere instantie verleende vergunning.¹³ Wel is het zo dat de burgemeester slechts kan optreden voor zover de bevoegdheid tot tijdelijke schorsing van een vergunning niet door een bijzondere regelgeving aan een andere overheid is toevertrouwd. Voor de tijdelijke schorsing van een vergunning is vereist dat elke verdere vertraging een ernstig nadeel zou kunnen berokkenen.¹⁴ In die zin moet er sprake zijn van een ernstige verstoring van de openbare orde, die wordt gegenereerd doordat de betrokkene de op hem toepasselijke regelgeving niet nakomt.¹⁵ Daarenboven moet de overtreder eerst in de gelegenheid worden gesteld zijn verweermiddelen naar voren te brengen.¹⁶

Administratieve sluiting

De gemeenteraad kan bepalen dat een inbreuk op gemeentelijke reglementen en verordeningen wordt gesanctioneerd met de tijdelijke of zelfs definitieve administratieve sluiting van een inrichting. Ook deze administratieve sanctie wordt door het college van burgemeester en schepenen opgelegd.¹⁷ Een inrichting kan slechts worden gesloten wanneer zij wordt uitgebaat in strijd met de voorwaarden die hetzij in een door de gemeente verstrekte vergunning of toelating zijn bepaald, hetzij - buiten elke vergunning of toelating om - rechtstreeks door een gemeentelijk reglement zijn opgelegd.¹⁸ In het eerste geval zal logischerwijze worden overgegaan tot de schorsing of de opheffing van de vergunning of toelating, zodat de vergunde inrichting of activiteit hoe dan ook moet worden gesloten, respectievelijk gestaakt. De sanctie van de sluiting zal dus slechts nodig zijn voor inrichtingen die worden geëxploiteerd zonder gemeentelijke vergunning of toelating, maar die wel onderworpen zijn aan een gemeentelijk reglement.¹⁹

Ook met betrekking tot de sluiting van een inrichting kan in bepaalde gevallen een snel optreden aangewezen zijn. In dat perspectief beschikt de burgemeester over

een aantal onderscheiden bevoegdheden. Zo kan hij bij wijze van ordemaatregel op grond van artikel 134^{ter} van de Nieuwe Gemeentewet overgaan tot de sluiting van een instelling indien de door de gemeente of een andere overheid bepaalde uitbatingvoorwaarden niet worden nageleefd. Een dergelijke sluiting is alleen mogelijk wanneer elke verdere vertraging een ernstig nadeel zou kunnen berokkenen en geldt voor een maximale termijn van drie maanden.

Daarnaast kan de burgemeester krachtens artikel 134^{quater} van de Nieuwe Gemeentewet onder bepaalde voorwaarden een voor het publiek toegankelijke inrichting - bijvoorbeeld cafés, discotheken en andere uitgaansgelegenheden - tijdelijk sluiten. Deze sluiting geldt voor de duur die de burgemeester bepaalt, met dien verstande dat de maximale termijn ook hier drie maanden is. Tot een sluiting kan worden overgegaan indien de openbare orde rond de voor het publiek toegankelijke inrichting wordt verstoord door gedragingen die in de inrichting worden gesteld. Hierbij is vereist dat de ordeverstoring zich voordoet buiten de inrichting, i.e. op de openbare weg. Ingeval er slechts sprake is van een ordeverstoring in de inrichting kan deze bevoegdheid niet worden aangewend.²⁰

In de derde plaats kan de burgemeester op basis van artikel 9bis van de Drugwet²¹ een private, doch voor het publiek toegankelijke plaats sluiten. De toepassing van deze maatregel van bestuurlijke politie dient beperkt te blijven tot die gevallen waarin er sprake is van grove schendingen van de drugwetgeving, waarbij met name cafés, bars en discotheken worden gevisieerd waarin bij herhaling en op aanzienlijke schaal drugs worden verhandeld.²² De sluiting geldt voor de duur die de burgemeester bepaalt, waarbij de maximale duur in beginsel zes maanden is. Bij een gunstig advies van de gemeenteraad is een eenmalige verlenging voor eenzelfde periode echter mogelijk, ingeval zich na de initiële beslissing nieuwe soortgelijke feiten voordoen of ingeval sedertdien andere soortgelijke feiten aan het licht zijn gekomen.

Tot slot kan de burgemeester op grond van artikel 134^{quinquies} van de Nieuwe Gemeentewet een sluitingsbevel uitvaardigen indien er ernstige aanwijzingen zijn dat in de betrokken inrichting feiten van mensenhandel of mensensmokkel plaatsvinden. Bij gebrek aan een wettelijke beperking, kan worden aangenomen dat in dit kader ook niet voor het publiek toegankelijke inrichtingen kunnen worden gesloten. Op dat vlak is deze bevoegdheid dus ruimer dan de in artikel 134^{quater} van de Nieuwe Gemeentewet voorziene bevoegdheid. Verder volstaat een eenmalige vaststelling van ernstige aanwijzingen van mensenhandel of mensensmokkel om een inrichting te sluiten. In die zin verschilt deze sluitingsbevoegdheid dan ook van de bevoegdheid ex artikel 9bis van de Drugwet, krachtens hetwelk een sluiting slechts mogelijk is na herhaaldelijke schendingen van de Drugwet. De sluiting van een inrichting op grond van artikel 134^{quinquies} van de Nieuwe Gemeentewet geldt voor de duur die de burgemeester bepaalt, met dien verstande dat de maximale termijn zes maanden is, waarbij geen mogelijkheid tot verlenging bestaat.

Belgische Wet Bibob? Het overwegen waard

De aandacht voor de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit in België is tot nog toe beperkt gebleven tot plannen die niet zijn geïmplementeerd. Maar niet uit het oog mag worden verloren dat de gemeenten een belangrijke rol spelen als ‘bestuurlijke politie’ op lokaal niveau, waarbij zij instaan voor de handhaving van de openbare orde.

De invoering in België van een wet naar het model van de Nederlandse Wet Bibob lijkt zeer het overwegen waard. Dit vereist wel een fundamenteel debat.

Het aanwenden van de bevoegdheden waarover de gemeenten in dit kader beschikken, kan tot op zekere hoogte worden beschouwd als een vorm van wat in Nederland onder de noemer bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit wordt verstaan. Dat neemt niet weg dat de huidige administratieve sancties en maatregelen van de bestuurlijke politie op een aantal punten niet volstaan om krachtdadig op te treden tegen criminele groepen. In dat perspectief lijkt de invoering in België van een wet naar het model van de Nederlandse Wet Bibob zeer het overwegen waard.²³ Dit vereist wel een fundamenteel debat, waarbij in elk geval aandacht moet worden besteed aan:

- De vraag voor welke vergunningen en eventuele andere overheidshandelingen een dergelijk instrument aangewezen is;
- De omschrijving van de gronden die kunnen leiden tot het weigeren of intrekken van een vergunning;
- De operationalisering van de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit;
- De rechterlijke toetsing van de door bestuursorganen genomen beslissingen.

Daarnaast is een bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit slechts mogelijk voor zover het bestuur over een informatiepositie beschikt, die toelaat om de bestuurlijke middelen en bevoegdheden op een doelgerichte en efficiënte wijze aan te wenden. Op gemeentelijk niveau impliceert dit dat niet kan worden volstaan met de informatie die beschikbaar is in de gemeentelijke registers, doch dat de gemeenten onder bepaalde voorwaarden ook moeten kunnen beschikken over politionele, justitiële en fiscale informatie.

1) Parl.St. Senaat 1998-99, nr. 1-326/9, 511-512.

2) D. Van Daele e.a., *Criminaliteit en rechtshandhaving in de Euregio Maas-Rijn. Deel 3. De bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit in Nederland en België*, Antwerpen: Intersentia, 2010, 440.

- 3) Art. 119bis §2 Nieuwe Gemeentewet. Vanaf 1 januari 2014 wordt artikel 119bis van de Nieuwe Gemeentewet vervangen door artikel 46 van de Wet van 24 juni 2013 betreffende de gemeentelijke administratieve sancties (B.S. 1 juli 2013).
- 4) In artikel 119bis §2 van de Nieuwe Gemeentewet en artikel 4 van de Wet van 24 juni 2013 wordt gesproken van de intrekking van een door de gemeente verleende toestemming of vergunning. De term ‘intrekking’ is in deze context echter ongelukkig gekozen, aangezien hiermee naar Belgisch recht de impliciete of uitdrukkelijke rechts-handeling wordt bedoeld waarmee een administratieve overheid een door haar genomen beslissing *ab initio* en met terugwerkende kracht tenietdoet. De toestemming of vergunning wordt dan geacht nooit te hebben bestaan, wat hier geenszins de bedoeling is. Retroactief een sanctie opleggen, is immers strijdig met het verbod om aan bestuurshandelingen terugwerkende kracht te verlenen. Daarenboven valt niet in te zien waarom iemand gesanctioneerd zou moeten worden voor een periode waarin geen overtreding werd begaan of deze minstens niet werd vastgesteld. Het gaat dan ook niet om de intrekking, doch om de opheffing van een verleende toestemming of vergunning, waarbij deze voor de toekomst haar rechtskracht verliest, doch de rechtsgevolgen uit het verleden blijven bestaan (M. Boes, ‘De Wet Gemeentelijke Administratieve Sancties’, *T.Gem.* (115) 2000, p. 124-125).
- 5) Art. 119bis §2, lid 5 Nieuwe Gemeentewet.
- 6) C.M. Billiet, ‘Het gemeentelijke instrumentarium ter bestrijding van de openbare overlast: duiding van een cocktail’ in M. Santens (red.), *Gewapend bestuur? Gemeentelijk bestuur(srecht) en gemeentelijke administratieve sancties ter bestrijding van overlastfenomenen en kleine criminaliteit*, Brugge: die Keure 2005, (89) p. 102.
- 7) J. Put, ‘Rechtshandhaving door administratieve sancties in het recht’, *R.W.* (1195) 1196, 2001-2002.
- 8) Parl.St. Kamer 1998-99, nr. 2031/1, p. 15-16; Parl.St. Kamer 1998-99, nr. 2031/4, p. 21-25.
- 9) ABRvS, 8 juli 2009, LJN BJ1892; ABRvS, 16 juli 2008, LJN BD7378; ABRvS, 22 november 2006, LJN AZ2786. Voor een kritische analyse, zie A.E.M. Van Den Berg & P.C.M. Heinen, ‘Wet Bibob en Wetsvoorstel Bestuurlijke maatregelen nationale veiligheid: te kort door de Straatsburgse bocht?’, *De Gemeentestem* 2007, p. 611-621.
- 10) M. Boes, ‘De Wet Gemeentelijke Administratieve Sancties’, *T.Gem.* (115) 2000, p. 123-125.
- 11) Art. 134ter, lid 1 en lid 3 Nieuwe Gemeentewet.
- 12) Parl.St. Kamer 2002-2003, nr. 2366/001 en 2367/001, 22.
- 13) Punt 46 Omzendbrief OOP 3obis van 3 januari 2005. Zie ook J. Astaes, M. Baetsle, B. Beelen, S. Boullart e.a., *College van burgemeester en schepenen. Bevoegdheden*, Brugge: die Keure 2003, 272; J.M. Van Bol, ‘Réflexions sur les nouveaux moyens d’action du bourgmestre en matière de police administrative’, *A.P.T.* 2002, nr. 1, (24) 25.
- 14) Art. 134ter, lid 1 Nieuwe Gemeentewet.
- 15) A. Vandendriessche ‘De algemene administratieve politie op gemeentelijk vlak in de rechtspraak van de Raad van State’, *T.Gem.* 2001, (165) 186.
- 16) Art. 134ter, lid 1 Nieuwe Gemeentewet.
- 17) Art. 119bis § 2, lid 5 Nieuwe Gemeentewet.
- 18) Parl.St. Kamer 1998-99, nr. 2031/4, 18; P. De Somere, J. Dujardin, G. Van Haegenborgh, K. Vanwinkelen & B. Weekers, *Burgemeester. Bevoegdheden*, Brugge: die Keure 2005, 96.
- 19) M. Boes, ‘De Wet Gemeentelijke Administratieve Sancties’, *T.Gem.* 2000, (115) 126.
- 20) Punt 49 Omzendbrief OOP 3obis van 3 januari 2005.
- 21) Wet van 24 februari 1921 betreffende het verhandelen van gifstoffen, slaapmiddelen en verdovende middelen, psychotrope stoffen, ontsmettingsstoffen en antiseptica en van de stoffen die kunnen gebruikt worden voor de illegale vervaardiging van verdovende middelen en psychotrope stoffen.
- 22) Parl.St. Kamer 2005-2006, nr. 2518/001, p. 45-46.
- 23) Voor een grondige analyse, zie D. Van Daele, ‘De bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit in Nederland: ook relevant voor de Belgische gemeenten?’ in D. D’Hooghe, K. Deketelaere & A.M. Draye (reds.), *Liber amicorum Marc Boes*, Brugge: die Keure 2011, p. 719-733; D. Van Daele & K. Verbist, ‘De Nederlandse Wet Bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur: ook voor België het overwegen waard?’, *Vigiles. Tijdschrift voor politierecht* 2011, 232-257.



Mr. dr. C. (Kees) Riezebos is directeur van de Directie Veiligheid en Bestuur van het ministerie van Veiligheid en Justitie.

Drs. C.S. (Cyril) Springveld is beleidsmedewerker bij de Directie Veiligheid en Bestuur van het ministerie van Veiligheid en Justitie.



Zoals u in deze uitgave kunt lezen (artikel Fijnaut) is de totstandkoming van de Wet Bibob tien jaar geleden voor een belangrijk deel geïnspireerd op de aanpak van *La Cosa Nostra* door de New Yorkse autoriteiten. Volgens Kees Riezebos en Cyril Springveld van het ministerie van Veiligheid en Justitie kan Nederland van een soortgelijke betekenis zijn voor een EU-brede introductie van de bestuurlijke aanpak. En dat is nodig, want georganiseerde misdaad kent geen grenzen.

Zoals Riezebos en Springveld stellen: 'een adequate toepassing van de Wet Bibob vereist internationale samenwerking om in de benodigde informatie te kunnen voorzien.' Ondertussen worden wel degelijk stappen gezet. Zo wordt er

onder meer samengewerkt in de Euregio Maas-Rijn, de bestuurlijke aanpak wordt als methode meegenomen in het uitwerken van de negen EU-prioriteiten bij de bestrijding van georganiseerde criminaliteit en er is een digitaal Platform for Experts (EPE) voor de bestuurlijke aanpak. De hoop dat dit effect sorteert, lijkt gerechtvaardigd.

Ervaringen met de Wet Bibob

Bestrijden zonder grenzen

De inzet van bestuurlijke instrumenten bij het bestrijden van georganiseerde criminaliteit is inmiddels gemeengoed in Nederland. De vernieuwende aanpak van de georganiseerde criminaliteit in New York heeft hierbij in hoge mate als voorbeeld gediend: met een systematische inzet van strafrechtelijke en bestuursrechtelijke bevoegdheden is de greep van de maffia (*La Cosa Nostra*) op allerlei legale economische markten in de stad stapsgewijs doorbroken. Denk aan de inzet van bestuurlijke maatregelen, zoals screening van bedrijven die in het kader van aanbestedingen meedingen naar infrastructurele projecten of het weigeren van vergunningen die gelinkt kunnen worden aan de georganiseerde criminaliteit. Het belangrijkste hierbij is dat bestuurlijk optreden niet als een alternatief voor strafrechtelijk optreden wordt gezien, maar als een complementaire maatregel.¹

Wet Bibob

Hierbij geldt de grondgedachte dat het openbaar bestuur georganiseerde criminaliteit ongewild faciliteert en dat dit vanuit integriteitsoogpunt ongewenst is. In Nederland is om deze reden tien jaar geleden de Wet Bibob geïntroduceerd. In de kern is deze wet een instrument om de integriteit van de overheid te borgen: voorkomen moet worden dat vergunningen of subsidies worden gebruikt om geld wit te wassen of misdrijven te plegen. Datzelfde geldt bij aanbestedingen. Op 1 juli 2013 is een wijziging van de Wet Bibob in werking getreden: de Wet Bibob, het Besluit Bibob en enkele andere relevante wetten zijn gewijzigd. Het betreft een uitbreiding van de reikwijdte van de Wet Bibob (onder meer bij vastgoedtransacties waarbij de overheid partij is, kan een Bibob-toets worden toegepast bij de wederpartij), de verbetering van de informatiepositie van bestuursorganen, verbetering van de rechtspositie van de betrokkene en enkele wetstechnische aanscherpingen. Ook is de rol van de Regionale Informatie en Expertisecentra (RIEC's) in de Bibob-procedure geformaliseerd.² De meeste wijzigingen komen voort uit ervaringen uit de praktijk.

Grensoverschrijdende knelpunten

Uit deze praktijk blijkt dat het voor bestuursorganen niet goed mogelijk is om de benodigde informatie uit het buitenland te verkrijgen bij het toepassen van de Wet Bibob in grensoverschrijdende zaken. Daarbij is het goed om op te merken dat - zeker in het huidige ondernemersklimaat - buitenlandse financiering en de betrokkenheid van buitenlandse rechtspersonen in toenemende mate een rol spelen in Bibob-zaken. De informatiebehoefte betreft vaak informatie over allerlei overheidsmaatregelen

die op iemand van toepassing zijn of waren, maar ook om informatie over de al dan niet legitieme oorsprong van de financiering. Hierbij valt te denken aan een persoon die in België en Zweden is veroordeeld wegens witwassen. Deze persoon vraagt vervolgens bij de gemeente Amsterdam een vergunning aan voor het runnen van een horecabedrijf. Om in het kader van de Wet Bibob tot een goed oordeel te komen voor het al dan niet verlenen van de vergunning, is de gemeente Amsterdam sterk afhankelijk van de strafrechtelijke en fiscaalrechtelijke informatie uit België en Zweden.

De afgelopen jaren zijn verschillende initiatieven ontplooid om de bestuurlijke aanpak op de Europese agenda te krijgen.

Het gebrek aan mogelijkheden om deze informatie in te winnen, heeft veelal te maken met verschillen in rechtssystemen en de onbekendheid in het buitenland met de mogelijkheden die de bestuurlijke aanpak biedt bij het voorkomen en bestrijden van criminaliteit. Daarnaast ontbreekt het aan een wettelijk kader of in elk geval aan een specifiek instrument in internationaal verband voor het uitwisselen van informatie voor de bestuurlijke aanpak.³ Dit terwijl het aantal Bibob-zaken met internationale aspecten en dus de vraag om internationale informatie, juist toenemen. Een adequate toepassing van de Wet Bibob vereist daarom internationale samenwerking om in de benodigde informatie te kunnen voorzien.

EU-initiatieven

De afgelopen jaren zijn verschillende initiatieven ontplooid om de bestuurlijke aanpak - en in het kielzog hiervan de Wet Bibob - op de Europese agenda te krijgen. Zo voerde een Europese raads werkgroep een analyse uit naar de mate waarin EU-lidstaten niet-strafrechtelijke en bestuurlijke instrumenten toepassen bij het beheersen van criminaliteit. Uit deze analyse bleek dat verschillende EU-lidstaten al screenings- en monitoringsinstrumenten inzetten. In Italië dient men in kwetsbare sectoren bijvoorbeeld een zogenaamd anti-maffia certificaat te kunnen overleggen om een vergunning of subsidie te kunnen verkrijgen. In Göteborg in Zweden kent men een kenniscentrum waarbinnen verschillende disciplines onder regie van het lokaal bestuur samenwerken bij het bestrijden van criminaliteit.⁴ In navolging op deze analyse heeft Nederland samen met de Europese Commissie en toenmalig EU-voorzitter Spanje, een EU-conferentie georganiseerd over de Europese dimensie van de bestuurlijke aanpak.

Bovengenoemde initiatieven hebben tijdens het EU-voorzitterschap van België (in de tweede helft van 2010) geleid tot een oproep van de Raad van ministers van

Justitie en Binnenlandse Zaken (JBZ-raad) aan de EU-lidstaten en de Europese Commissie om een EU-netwerk voor de bestuurlijke aanpak op te richten. Dit netwerk heeft als taak meegekregen om ervaringen met de bestuurlijke aanpak tussen lidstaten te delen, de bestuurlijke aanpak in EU-verband verder te ontwikkelen en de mogelijkheden tot het versterken van de informatie-uitwisseling tussen politieke, justitiële en bestuurlijke autoriteiten in EU-verband te onderzoeken.⁵

Alle EU-voorzitterschappen hebben zich sindsdien ingezet om het thema een stap verder te brengen. Zo hebben achtereenvolgens de Poolse, Deense en Cypriotische voorzitterschappen van de EU voorstellen ter concretisering van de activiteiten van het netwerk gedaan. Hierbij is nadrukkelijk aangegeven dat de bestuurlijke aanpak als methode dient te worden meegenomen in het nader uitwerken van de negen EU-prioriteiten bij de bestrijding van georganiseerde criminaliteit in de komende jaren (EU-beleidscyclus 2014-2017). Hierbij valt te denken aan de bestuurlijke aanpak van mensenhandel, witwassen en vermogenscriminaliteit (zoals woninginbraken, voertuigcriminaliteit en overvallen).

Naast deze meer beleidsmatige inbedding van de bestuurlijke aanpak in Europees verband, zijn er de afgelopen jaren ook concrete producten opgeleverd. Zoals een EU-handboek met een verzameling van alternatieve aanpakken van georganiseerde criminaliteit in EU-lidstaten. Tevens is samen met Europol een digitaal Platform for Experts (EPE) opgezet voor de bestuurlijke aanpak. Dit platform dient ter ondersteuning van de activiteiten van het informeel netwerk en biedt onder andere de mogelijkheid voor lidstaten om ervaringen met de bestuurlijke aanpak te delen.

Per 1 januari 2013 is het ministerie van Veiligheid en Justitie in samenwerking met de Universiteiten van Tilburg en Leuven een onderzoek gestart naar de bestuurlijke aanpak van criminaliteit in EU-verband. Dit project wordt gefinancierd door de Europese Commissie en voorziet in een onderzoek naar de tekortkomingen en verbeterpunten in de grensoverschrijdende informatiedeling voor de bestuurlijke aanpak in EU-verband. Daarnaast wordt in een selectie van tien EU-lidstaten nagegaan of, en zo ja, op welke wijze deze landen een bestuurlijk instrumentarium inzetten tegen criminaliteit, wat de juridische basis daarvoor is en welke ervaringen hiermee zijn opgedaan. In het onderzoek zullen vanzelfsprekend ook de knelpunten bij het verkrijgen van informatie in het kader van grensoverschrijdende Bibob-zaken een plaats krijgen. De uitkomsten en aanbevelingen uit het onderzoek worden benut om de ambities voor het versterken van de informatiepositie in grensoverschrijdende Bibob-zaken te concretiseren.

Samenwerking in de Euregio Maas-Rijn

Naast de acties op Europees niveau, zien we ook langzaamaan een beweging ontstaan waarbij de grensoverschrijdende samenwerking met een meer operationeel karakter tussen bestuurlijke autoriteiten in de grensregio's wordt gezocht. Vooral in de dicht-bevolkte Euregio Maas-Rijn is er sprake van een trend dat personen door de bestuur-

lijke aanpak in de Nederlandse provincie Limburg hun criminele activiteiten - en daarmee ook hun investeringen - naar de Belgische kant van de grens verplaatsen.⁶

In april 2013 is een project gestart tussen de stad Genk in België en het RIEC in Limburg. Zo is er naar Maastrichts voorbeeld in de stad Genk een databank opgezet waarin informatie over verdachte panden wordt opgeslagen. In juni heeft er een integrale controleactie plaatsgevonden onder regie van de gemeente. Hiertoe is de opgedane ervaring binnen het RIEC Limburg met integrale acties actief benut. Deze samenwerking is bekrachtigd in een samenwerkingsovereenkomst tussen de burgemeesters van Maastricht en Genk.⁷ Dit is de eerste fase binnen het Europese project 'Bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit'. Het vervolg voorziet in het ontwikkelen van een EU-manual op het terrein van de bestuurlijke aanpak voor lokale autoriteiten, die voor andere EU-lidstaten toepasbaar moet zijn (te beginnen met een pilot in Denemarken). Het ministerie van Veiligheid en Justitie treedt binnen dit project als partnerorganisatie op.

Hoewel de bestuurlijke aanpak sinds enkele jaren EU-brede aandacht krijgt en de ontwikkelingen en initiatieven veelbelovend zijn, is het een fragiele loot aan de Europese stam van criminaliteitsbestrijding en -preventie.

Blik op de toekomst

Hoewel de bestuurlijke aanpak dus sinds enkele jaren EU-brede aandacht krijgt en de ontwikkelingen en initiatieven veelbelovend zijn, is het een fragiele loot aan de Europese stam van criminaliteitsbestrijding en -preventie. Het bestendigen van de bestuurlijke aanpak, en daarmee ook het verbeteren van de informatieverstrekking in het kader van de Wet Bibob, vergt de komende tijd alle aandacht. Hierbij zijn verschillende ontwikkelingen van belang.

Het huidige JBZ-meerjarenbeleidsprogramma, het Stockholm Programma⁸, loopt in 2015 af. Het nieuwe beleidsprogramma dat nu opgesteld wordt, is een belangrijke kans voor Nederland om de Brusselse agenda voor de toekomst mee te bepalen. Daarnaast geldt het aankomende EU-voorzitterschap in de eerste helft van 2016 als belangrijk ijkpunt voor de activiteiten rondom de verdere ontwikkeling van de bestuurlijke aanpak en daarmee de Wet Bibob. Het doel daarbij is om naast de al bestaande politieke samenwerking (EUROPOL) en justitiële samenwerking (EUROJUST)

ook een structurele samenwerking voor het bestuur in EU-verband te realiseren, omdat hiervoor nog onvoldoende is geregeld. Dit zou vorm kunnen krijgen door het uitbouwen van het Europees netwerk bestuurlijke aanpak in de aanloop naar het Nederlandse EU-voorzitterschap. Daarnaast is het de inzet de informatiepositie van het bestuur in Europees verband te versterken bij het bestrijden van (grensoverschrijdende) criminaliteit, zo nodig door middel van nieuwe wetgeving. De uitkomsten en aanbevelingen van het hierboven beschreven Europese onderzoek zullen daarbij als inhoudelijke basis dienen.

De hierboven geschetste ontwikkelingen stemmen hoopvol. Toch is de bestuurlijke aanpak nog zeker geen gemeengoed buiten Nederland. Hierbij is het goed in het achterhoofd te houden dat de ontwikkeling van de bestuurlijke aanpak in Nederland de afgelopen decennia ook stapsgewijs tot stand is gekomen, met daarbij de introductie en recente wijzigingen van de Wet Bibob als aansprekend voorbeeld. Het in EU-verband borgen van de bestuurlijke aanpak en het oplossen van knelpunten in de praktijk bij het toepassen van het bestuursrechtelijke instrumentarium vraagt daarom eveneens om een lange adem. Het spreekt voor zich dat ook de komende jaren de samenwerking in Europees verband en met de afzonderlijke lidstaten verder moet worden uitgebouwd. Zoals onze ervaringen met bestuurlijk ingrijpen in New York een grote invloed hebben gehad op de beleidsontwikkeling, kunnen onze nationale ervaringen weer ter inspiratie dienen voor andere EU-lidstaten. Tot slot hebben we op basis van de opgedane ervaringen in Nederland en Europa goede hoop dat de komende jaren een instrument wordt ontwikkeld, dat de positie van het bestuur bij het voorkomen en bestrijden van criminaliteit in EU-verband en daarmee ook het bestuurlijke ingrijpen in Nederland zal worden versterkt.

-
- 1) C. Fijnaut e.a., *Criminaliteit en rechtshandhaving in de Euregio Maas-Rijn: de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit in Nederland en België*, Tilburg-Leuven, 2010, p. 12-13.
 - 2) Kamerstukken II, 32 676 Wijziging van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur naar aanleiding van de evaluatie van die wet, alsmede uitbreiding van de reikwijdte ervan en wijziging van enige andere wetten (Evaluatie- en uitbreidingswet Bibob)
 - 3) C. Fijnaut e.a., *Criminaliteit en rechtshandhaving in de Euregio Maas-Rijn: de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit in Nederland en België*, Tilburg-Leuven, 2010, p. 456-457.
 - 4) Council of the European Union, *Analysis administrative/non penal instruments in various Member States & proposal future steps*. Brussel, 15 december 2009. CRIMBORG 129, REV 1.
 - 5) Council Conclusions on the fight against crimes committed by mobile (itinerant criminal groups). 15875/10 GENVAL 19 ENFOPOL 314.
 - 6) P. De Buysscher, *Bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit als exponent van een integraal en geïntegreerd veiligheidsbeleid. Een Belgisch-Nederlandse vergelijking vanuit Euregioaal perspectief*, Apeldoorn: Politieacademie Nederland 2007, p. 39.
 - 7) Het Laatste Nieuws, *Samen strijden tegen misdaad*, 26 april 2013.
 - 8) Pb EU 4 mei 2010, C 115/1.



Prof. dr. H.G. (Henk) van de Bunt (Hoofddorp, 1951) is hoogleraar criminologie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

Dr. C.G. (Karin) van Wingerde (Delft, 1983) is universitair docent criminologie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

De Wet Bibob is een voorbeeld van een op de 'situationele benadering' gebaseerde aanpak, stellen criminologen Henk van de Bunt en Karin van Wingerde. De wet wil immers (onbewuste) facilitering van criminaliteit door overheids-handelen tegengaan. In hun betoog bespreken ze twee klassieke bezwaren tegen de Wet Bibob: het gebruik van oncontroleerbare informatiebronnen en het uitdijende bereik van de wet. Tot slot werpen zij de vraag op of de Wet Bibob bestand is tegen de huidige tijdgeest waarin onder invloed van een groeiende roep om transparantie, de druk op het gebruik van allerlei ongekwalificeerde informatiebronnen toeneemt.



Is de Wet Bibob bestand tegen de huidige tijdgeest?

De onzichtbare vijand

In 1988 publiceerden de Britse criminologen Clarke en Mayhew een artikel waarin zij een plotselinge sterke daling van het aantal zelfdodingen in Engeland en Wales in de periode tussen 1963 en 1975 probeerden te verklaren.¹ Deze daling kon volgens Clarke en Mayhew vrijwel volledig worden toegeschreven aan het verdwijnen van zelfdodingen door verstikking met behulp van huishoudelijk gas. Clarke en Mayhew lieten op overtuigende wijze zien dat de oorzaak daarvan gelegen was in een verandering van de samenstelling van dit gas. In de periode tussen 1960 en 1977 was het gas namelijk minder toxisch en dus ook minder geschikt als methode voor zelfdoding. Hoewel verstikking met behulp van gas tot 1960 nog de meest voorkomende methode van zelfdoding was, was deze vorm van zelfdoding rond 1980 volledig verdwenen, met een sterke daling van het totaal aantal zelfdodingen tot gevolg. Zelfs voor dramatische, onomkeerbare beslissingen en gedragingen geldt kennelijk dat de aanwezigheid van faciliterende omstandigheden heel belangrijk is. De gelegenheid maakt zo niet alleen de dief, maar heeft ook invloed op de aard en omvang van zelfdoding. Door aan de gelegenheid te sleutelen, daalde het aantal zelfdodingen.

In hun artikel werkten Clarke en Mayhew dit idee verder uit voor de criminaliteitsbestrijding en zij legden hiermee mede de basis voor de zogeheten 'situationele misdaadpreventie'. In deze benadering wordt de aandacht gevestigd op de factoren in de omgeving (de gelegenheden) die misdrijven mogelijk maken.² Door de gelegenheid tot het plegen van delicten te beperken of weg te nemen, kunnen misdrijven worden voorkomen, zo is de gedachte. Concreet zien we de situationele benadering terug in een grotere aandacht voor preventieve maatregelen, gericht op het wegnemen van gelegenheden voor het plegen van delicten en het opwerpen van barrières om het plegen van specifieke delicten moeilijker te maken. De situationele benadering werd oorspronkelijk ontwikkeld voor de preventie van een aantal veelvoorkomende klassieke misdrijven, zoals inbraak en diefstal, maar is in toenemende mate ook toegepast op het bestrijden van georganiseerde criminaliteit.³

De bestuurlijke aanpak van georganiseerde misdaad in Nederland

De beeldvorming en aanpak van de georganiseerde misdaad in Nederland zijn oorspronkelijk sterk geïnspireerd geweest op beelden van de georganiseerde misdaad in Italië en de Verenigde Staten.⁴ Daar zouden misdaadsyndicaten geïnfilteerd zijn in legale sectoren in de samenleving en zo van binnenuit de controle over economie,

politiek en bestuur overnemen. De daarop gebaseerde wetgeving was erop gericht om te voorkomen dat ‘de’ georganiseerde misdaad vaste voet kreeg in de bovenwereld (bedrijven, vakbonden, overheden). In ons land verscheen in 1992 de kabinetsnota ‘*Georganiseerde criminaliteit in Nederland: dreigingsbeeld en plan van aanpak*’, waarin werd benadrukt dat het binnendringen van georganiseerde misdaad in vitale sectoren van economie, politiek en bestuur een groot en reëel risico was. Er zou bovendien een belangrijke taak zijn weggelegd voor de bestuurlijke overheid om vermenging van boven- en onderwereld te voorkomen. In dit klimaat zijn de eerste gedachten voor de Wet Bibob ontwikkeld, waarbij het accent duidelijk ligt op de bescherming van het openbaar bestuur tegen deze infiltratie.

Hoewel de Wet Bibob goed past bij hedendaagse denkbeelden over georganiseerde misdaad en de situationele misdaadpreventie, is de wet niet onomstreden.

Met dit beeld van de georganiseerde misdaad werd echter korte metten gemaakt in het rapport van de onderzoeksgroep Fijnaut in het kader van de Parlementaire Enquêtecommissie Opsporingsmethoden.⁵ De onderzoeksgroep concludeerde dat er geen aanwijzingen waren dat er in Nederland sprake was van infiltratie van criminele groepen in bedrijfstakken, politiek of bestuur. De georganiseerde criminaliteit in ons land bleek daarentegen vooral gericht te zijn op de illegale handel van verboden goederen, zoals drugs en wapens, vrouwenhandel voor prostitutie en op financiële delicten om deze illegale praktijken te maskeren, zoals witwassen en het ontduiken van belastingen en accijnzen.⁶ Voor deze vormen van georganiseerde misdaad werd de term ‘transitcriminaliteit’ geïntroduceerd.⁷

Wanneer we georganiseerde criminaliteit als transitcriminaliteit beschouwen, ontstaat er ook aandacht voor zogeheten *facilitators*. Dit zijn dienstverleners die legale of illegale oplossingen bieden voor problemen waar criminele netwerken tegenaan lopen.⁸ Daarbij valt te denken aan het wisselen van geld, het creëren van (valse) identiteitspapieren, het leveren van juridische of financiële diensten, et cetera. Kruisbergen et al. onderscheiden twee typen *facilitators*.⁹ In de eerste plaats is er een groep *facilitators* die bewust diensten levert, waarvan zij weet dat deze worden gebruikt voor criminele doeleinden. Het leveren van valse identiteitspapieren is hier een voorbeeld van. Daarnaast is er een groep *facilitators* die onbewust, maar mogelijk wel verwijtbaar, diensten levert aan criminele groeperingen. Hierbij valt te denken aan advocaten, notarissen en financiële dienstverleners die misdrijven mede mogelijk maken door de specifieke diensten die zij leveren.

De bestuurlijke aanpak van georganiseerde misdaad in Nederland

Door deze nieuwe denkbeelden over de georganiseerde misdaad in Nederland kwam het accent in de misdaadbestrijding - in plaats van op bescherming van het openbaar bestuur tegen infiltratie - meer en meer te liggen op het voorkomen dat de georganiseerde misdaad gebruik zou kunnen maken van de legale wereld. Centraal in de aanpak van de georganiseerde misdaad in Nederland staat inmiddels ook de gedachte dat het niet afdoende is om alleen achteraf te reageren op geconstateerde misdrijven door de daders strafrechtelijk ter verantwoording te roepen. Maar dat het ook van belang is om in te grijpen in de gelegenheden die misdrijven mogelijk maken en de factoren die georganiseerde misdaad bedoeld of onbedoeld faciliteren. Tegen deze achtergrond is een instrumentarium ontwikkeld van verschillende preventieve en bestuurlijke maatregelen om georganiseerde misdaad te voorkomen. De Wet Bibob is een van deze instrumenten.

De Wet Bibob is een bestuursrechtelijk instrument dat het voor onder meer gemeenten mogelijk maakt om vergunningen of aanbestedingen te weigeren of in te trekken indien een ‘ernstig gevaar’ bestaat dat die vergunning of aanbesteding zal worden gebruikt om uit strafbare feiten verkregen vermogen te benutten of om strafbare feiten te plegen (artikel 3 Wet Bibob). Daarmee zou het criminelen een stuk moeilijker worden gemaakt om crimineel vermogen te investeren of te verdienen in een aantal riskante en kwetsbare sectoren en wordt de integriteit van de overheid beschermd. De wet is van toepassing op een aantal sectoren dat in het bijzonder kwetsbaar zou zijn voor georganiseerde criminaliteit. Het gaat bijvoorbeeld om de milieu-, transport-, bouw- en horecasector, en om sectoren waarin verdovende middelen worden verhandeld. Sinds 1 juli 2013 is het toepassingsbereik van de wet uitgebreid en zijn ook de vastgoedsector, de exploitatie van speelautomaten en de import van vuurwerk onder de werkingssfeer van de wet komen te vallen.

Geen onomstreden wet

Hoewel de Wet Bibob goed past bij hedendaagse denkbeelden over georganiseerde misdaad en de situationele misdaadpreventie, is de wet niet onomstreden. Het eerste kritiekpunt betreft de informatie op basis waarvan moet worden vastgesteld dat er sprake is van een ernstig gevaar dat de vergunning of aanbesteding zal worden misbruikt.¹⁰ Om te kunnen bepalen of er sprake is van een ‘ernstig gevaar’, kunnen bestuursorganen een advies vragen bij het Landelijk Bureau Bibob (LBB). Het bureau kan zich daarbij baseren op diverse open en vertrouwelijke informatiebronnen, waaronder de registers van politie, justitie, de Belastingdienst, de bijzondere opsporingsdiensten en de Financial Intelligence Unit Nederland (artikel 27 van de Wet Bibob). Het LBB kan zich hierbij zelfs baseren op informatie over lopende onderzoeken van de opsporingsdiensten die nog niet tot een veroordeling hebben geleid. Hierin schuilt dan ook meteen het bezwaar van betrokkenen. Op basis van het advies van het LBB kan het bestuursorgaan tot weigering of intrekking van een vergunning besluiten. Dat advies is echter tot stand gekomen op basis van deels oncontroleerbare, want geheime, bronnen. Hoewel het Bibob-advies voor betrokkenen dus ingrijpende consequenties

kan hebben, kunnen zij zich tegen het advies maar moeilijk verdedigen omdat zij de juistheid van een deel van de informatie waarop het advies is gebaseerd niet kunnen beoordelen. Door betrokkenen is de Wet Bibob dan ook wel als een ‘onzichtbare’ vijand getypeerd.¹⁰

Kritiek van een andere orde richt zich op het bereik van de Wet Bibob en de situationele misdaadbenadering. In het klassieke strafrecht gaat de aandacht uit naar afzonderlijke dader(s) en wordt het slachtoffer door de overheid beschermd. Ook geldt dat de dader pas bestraft wordt als onomstotelijk vast is komen te staan dat hij de gedraging waarvan hij verdacht wordt daadwerkelijk heeft begaan. Dit is bij de Wet Bibob anders. Voor een negatief Bibob-advies is het namelijk voldoende dat er een ernstige mate van gevaar bestaat dat de vergunning of aanbesteding zal worden gebruikt voor criminele activiteiten. Met andere woorden: er hoeft nog helemaal geen sprake te zijn van criminele activiteiten. Verschillende auteurs hebben de afgelopen jaren gesignaleerd dat de Wet Bibob ook wordt gebruikt voor de regulering van allerlei gedragingen die op zichzelf zijn gelegaliseerd, zoals softdrugs en prostitutie. De relatie tussen het oorspronkelijke doel van de wet - de criminele activiteiten en degene die uiteindelijk wordt aangesproken bij het weigeren of intrekken van de vergunning - is daarmee steeds verder uit elkaar komen te liggen.¹² Omdat de Wet Bibob daarnaast tevens ingrijpt op potentiële criminele *situaties* in plaats van op personen, is het bereik van de wet vele malen groter dan in het strafrecht het geval zou zijn en ‘treft’ de wet niet alleen de dader zelf, maar mogelijk ook derden.

De wet ‘treft’ niet alleen de dader zelf,
maar mogelijk ook derden.

Wet Bibob in de huidige tijdgeest

Zoveel is zeker: criminaliteitsbestrijding en meer in het algemeen de beteugeling van onveiligheid zijn zowel voor de strafrechtelijke als de bestuurlijke overheden belangrijke thema’s geworden. Steeds sterker prevaleert daarin het belang van crime control boven due process. De minister van Justitie is de minister van Veiligheid en Justitie geworden. Op uiteenlopende terreinen worden maatregelen genomen en methoden ontwikkeld om de informatiepositie van de opspoorders en toezichthouders te versterken. Het sleutelwoord hierbij is transparantie. Enige jaren geleden heeft Bleichrodt erop gewezen dat de politie in toenemende mate gebruik wil maken van de medewerking van burgers.¹³ Via meldlijnen en voorzieningen zoals ‘Burgernet’ worden burgers aangemoedigd om informatie te verstrekken over mogelijke strafbare feiten of verdachte personen en zelfs om mee uit te kijken naar verdachte personen of voertuigen.¹⁴ Alle informatie lijkt welkom te zijn. In een aantal gevallen wordt deze medewerkingsbereidheid om informatie te verstrekken niet alleen aangemoedigd,

maar ook beloond. De ‘kartelpolitie’ ACM heeft enkele jaren geleden de figuur van de clementieverzoeker geïntroduceerd. Een bedrijf dat meedoet in een verboden kartel kan volledige kwijtschelding van de boete krijgen als tegenover de ACM tekst en uitleg wordt gegeven over het kartel en de namen worden genoemd van de deelnemers aan het kartel.

Bij deze hang naar openheid is er weinig respect meer voor geheimhouding, zoals voor de instandhouding van het beroepsgeheim. Enkele belangrijke professionele beroepen (advocatuur, notariaat, medici, geestelijken) kennen van oudsher het verschoningsrecht, dat inhoudt dat zelfs tegenover de rechter gezwegen mag worden over de professionele contacten met cliënten. De ratio hiervan is dat hierdoor een onbelemmerde toegang tot deze hulpverleners gewaarborgd is. Geen cliënt hoeft te vrezen dat de inhoud van zijn gesprekken met de hulpverlener aan derden (in casu politie en justitie) wordt doorgegeven. Maar deze situatie gaat veranderen. Op 28 juni 2013 diende minister Opstelten van Veiligheid en Justitie het wetsvoorstel ‘Verruiming mogelijkheden bestrijding financieel-economische criminaliteit’ bij de Tweede Kamer in.¹⁵ Naast een verhoging van de strafmaxima voor verschillende financieel-economische delicten en een verruiming van de strafbaarstelling, voorziet het wetsvoorstel tevens in mogelijkheden om het professionele verschoningsrecht te doorbreken, zodat brieven en andere geschriften die onder het bereik van het verschoningsrecht vallen, in beslag genomen kunnen worden.

Hoewel het Bibob-advies voor betrokkenen
ingrijpende consequenties kan hebben,
kunnen zij zich tegen het advies
maar moeilijk verdedigen.

Terug naar de Wet Bibob. De wet is, zoals hierboven werd gesteld, van begin af aan niet onomstreden geweest vanwege de informatiepositie van het bureau en de rekbaarheid van de wet: hoe kun je bewijzen dat de begunstigde of aanvrager geweigerd moet worden op grond van een ‘ernstig gevaar’? Een belangrijk weerwoord tegen deze kritiek is dat de informatie waarop het bureau zich baseert grotendeels afkomstig is van bronnen waarvan we een zekere mate van zorgvuldigheid mogen verwachten. Het bureau kan immers beschikken over de robuuste informatie van onder meer politie, justitie en de fiscus en aanvullend over allerhande open bronnen. In de huidige tijdgeest kan echter voor de continuïteit van deze robuustheid gevreesd worden. Immers, als de tijdgeest ook vat krijgt op de Wet Bibob, worden de deuren opengezet voor allerhande bronnen die ongekwalificeerde gegevens produceren. De tipfunctie van de officier van justitie zou uitgebreid kunnen worden tot een maatschappelijke tipfunctie.


Wie iets te melden heeft, kan in een beschermde omgeving (volstrekt anoniem) misstanden melden en beschuldigingen uiten aan het bureau. Het is een angstig toekomstvisioen, maar de wijze waarop het bureau de afgelopen tien jaar heeft gefunctioneerd, geeft vertrouwen in de toekomst.

- 1) R.V. Clarke & P. Mayhew, The British gas suicide story and its criminological implications. *Crime & Justice*, (10) 1988, p. 79-116.
- 2) E.W. Kruisbergen, H.G. van de Bunt & E.R. Kleemans. *Georganiseerde criminaliteit in Nederland. Vierde rapportage op basis van de Monitor Georganiseerde Criminaliteit*. Den Haag: WODC 2012.
- 3) H.G. van de Bunt & C. van der Schoot. *Prevention of organised crime. A situational approach*. Den Haag: WODC 2003. Zie tevens Vander Beken, 'Kwetsbaarheid voor georganiseerde criminaliteit. Een voor preventie bruikbaar concept?', *Justitiële verkenningen*, (37:2) 2011, p. 121-133; en K. von Lampe, 'The application of the framework of situational crime prevention to 'organized crime'', *Criminology and Criminal Justice* (11) 2011, p. 145-163.
- 4) Kruisbergen e.a. 2012, p. 41.
- 5) Parlementaire Enquêtecommissie Opsporingsmethoden (1996). *Inzake opsporing; enquête opsporingsmethoden*, Bijlage XI: deelonderzoek IV onderzoeksgroep Fijnaut: *De georganiseerde criminaliteit in Nederland: Een analyse van de situatie in Amsterdam - Een analyse van de situatie in Enschede, Nijmegen en Arnhem. Kamerstukken II 1995/96, 24 072, nr. 20*.
- 6) Kruisbergen e.a. 2012.
- 7) E.R. Kleemans, M.E.I. Brienens & H.G. van de Bunt. *Georganiseerde criminaliteit in Nederland. Tweede rapportage op basis van de WODC-monitor*. Den Haag: WODC 2002.
- 8) Kruisbergen e.a. 2012.
- 9) Kruisbergen e.a. 2012, p. 45.
- 10) Zie onder meer A.P. Klap & A.J.C. De Moor-van Vugt. Hoe verder met de Wet Bibob? *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht*, (5) 2009, p. 31-39; A. Tollenaar. De toekomst van de Wet Bibob. *Ars Aequi* 2011, p. 880-883; A. de Moor-van Vugt. Onder het mom van integriteit. *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht* (3) 2012, p. 65-76.
- 11) J. Salden. Bestuurlijke aanpak schaduwkanten. Geveld door 'onzichtbare' vijand Bibob. *Nederlands Dagblad*, 28 maart 2008.
- 12) Zie onder meer W. Huisman. Gemeenten en de strijd tegen de georganiseerde misdaad. *Tijdschrift voor Veiligheid*, (9:3) 2010, p. 45-59.
- 13) F.W. Bleichrodt, *Over burgers en opsporing*. Deventer: Kluwer 2010.
- 14) <https://www.burgernet.nl/>, geraadpleegd 12 september 2013.
- 15) *Kamerstukken II 2012/13*, 33 685, nr. 2. Een concept-wetsvoorstel werd eerder op 15 mei 2012 ter consultatie aangeboden aan onder meer de Raad voor de rechtspraak, de Nederlandse Orde van Advocaten, het Openbaar Ministerie en het Platform bijzondere opsporingsdiensten. Van al deze instanties is een preadvies ontvangen. Deze zijn te raadplegen via <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2013/07/15/nader-rapport-inzake-verruiming-mogelijkheden-bestrijding-financieel-economische-criminaliteit.html>.




Tien jaar Bibob - feiten en cijfers

Totaaloverzicht Macroresultaten Landelijk Bureau Bibob, 2003-2012



	Adviesaanvragen									
	2003/2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Totaal
Standaard aanvragen ¹	58	96	174	263	267	260	251	229	270	1875
Aanvullende aanvragen	0	0	0	0	34	61	44	63	56	258
Totaal	58	96	174	263	301	321	295	292	326	?

2133



	Adviezen									
	2003/2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Totaal
Standaard adviezen ²	43	71	127	197	265	237	212	196	215	1563
Aanvullende adviezen	0	0	0	5	31	63	43	60	53	255
Totaal	43	71	127	202	296	300	255	256	268	!

1818

Er zijn twee verklaringen voor het verschil tussen het aantal adviesaanvragen en het aantal uitgebrachte adviezen. Gemiddeld heeft het LBB tussen de 60 en 70 aanvragen in behandeling. Maar het grootste deel van de ingetrokken adviesaanvragen heeft als reden dat de aanvrager van een vergunning tijdens het onderzoek door het LBB bij het bestuursorgaan zijn aanvraag intrekt.

$$\left\{ \begin{array}{l} 2133 \\ 1818 \\ \hline 315 \end{array} \right.$$

1) Vóór 2008 is in de jaarverslagen geen onderscheid gemaakt in aangevraagde standaard en aanvullende adviezen.

T.b.v. dit overzicht zijn de aantallen van 2003-2007 gevoegd onder de standaard aanvragen.

2) Vóór 2007 is in de jaarverslagen geen onderscheid gemaakt in uitgebrachte standaard en aanvullende adviezen.

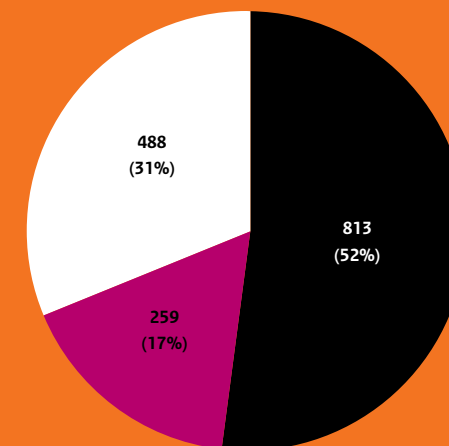
T.b.v. dit overzicht zijn de aantallen van 2003-2006 gevoegd onder de uitgebrachte standaard adviezen.

[Bron: jaarverslagen Landelijk Bureau Bibob 2003/2004 - 2012]

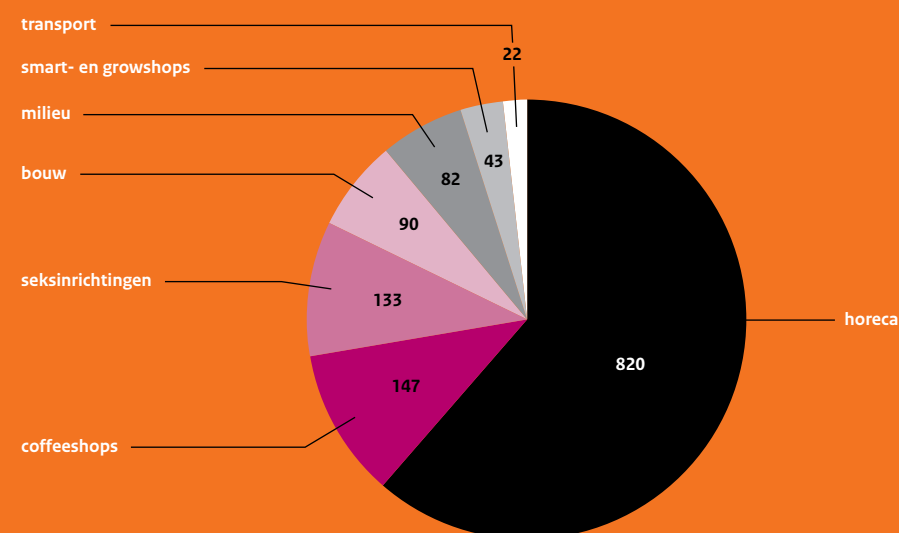
Mate van gevaar op basis van het totaal aantal uitgebrachte standaard Bibob-adviezen in de periode van 2003 tot en met 2012



- ernstig gevaar
- mindere mate
- geen gevaar



Aandeel per branche van de uitgebrachte Bibob-adviezen in de jaren 2007 tot en met 2012



COLOFON

Dit is een uitgave van Justis, de screeningsautoriteit
Ministerie van Veiligheid en Justitie

Redactie

Matthijs IJzerman (Justis), Lucas Kneppelhout (Justis), Niels Romijn (Justis)

Eindredactie

Frank van der Vorst (EMMA Communicatie), Monique Brok (Justis)

Fotografie

Hollandse Hoogte (p. 8-9)

Gerrit de Heus (p. 110-111)

Vormgeving

Richard Sluijs (Den Haag)

Druk

OBT BV (Den Haag)

© Rijksoverheid, oktober 2013

Uit dit werk mag geciteerd worden binnen de daarvoor geldende wettelijke regels,
waarbij bronvermelding is vereist.

Justis

Ministerie van Veiligheid en Justitie


Postbus 20300

2500 EH Den Haag

www.justis.nl

De screeningsautoriteit Justis werkt aan een veiliger en rechtvaardiger samenleving door het screenen van personen en organisaties. Justis heeft toegang tot exclusieve bronnen, analyseert informatie uit deze bronnen en vormt zich een oordeel over de integriteit van personen en organisaties. Op basis van deze oordeelsvorming geeft Justis verklaringen, vergunningen, adviezen en risicomeldingen af. Justis adviseert organisaties over de inzet van zijn producten en laat daarbij ruimte voor maatwerk.

ISBN/EAN: 978-90-9027872-8



Zuiver zaken doen. Dankzij de Wet Bibob wordt voorkomen dat de overheid onbedoeld criminelen een handje helpt door hen een vergunning of subsidie te verlenen. Als er een ernstig gevaar dreigt dat een vergunning wordt misbruikt, kan een bestuursorgaan dankzij de Wet Bibob de aanvraag weigeren of een vergunning intrekken. Door ongewenste machtsposities van criminelen en het witwassen van geld tegen te gaan, blijven branches schoon. Vermenging van de onder- en bovenwereld wordt voorkomen en de concurrentiepositie van bonafide ondernemers beschermd. In 2013 bestaat de Wet Bibob tien jaar. In deze bundel kijken wetenschappers, beleidsmakers en praktijkmensen terug op de ontstaansgeschiedenis van Bibob en de groei naar volwassenheid.